



LUND UNIVERSITY

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö

Stanfors, Maria

2017

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Stanfors, M. (2017). *Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö*. (Statens offentliga utredningar; Vol. 2017, Nr. 28). Statens Offentliga Utredningar.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö

*Betänkande av Utredningen om ett nationellt
centrum för kunskap om och utvärdering av
arbetsmiljö*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:28

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24589-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet tillika chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Ylva Johansson

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 (dir. 2016:2) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö och för utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas. Regeringen beslutade den 29 september 2016 om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2016:79) med uppdraget att föreslå var man långsiktigt bör placera ansvaret för att utveckla och ta fram nya riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården. I samband med tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden från den 3 oktober 2016 till den 31 mars 2017.

Som särskild utredare förordnades den 1 februari 2016 professor Maria Stanfors.

Som sakkunnig förordnades den 16 maj 2016 departementssekreterare Viktoria Bergström, Arbetsmarknadsdepartementet. Som experter förordnades samma dag ämnesrådet Leif Westerlind, Socialdepartementet och enhetschef Jens Åhman, Arbetsmiljöverket, den 26 september 2016 kanslirådet Sara Bringle, Utbildningsdepartementet och den 30 januari 2017 förordnades departementssekreterare Angelica Kauntz, Arbetsmarknadsdepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 3 mars 2016 senioranalytiker, fil.dr. Carin Håkansta och den 23 mars departementsrådet Karin Hermanrud.

Utredningen som antagit namnet Nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (A 2016:2) överlämnar härmed betänkandet med samma namn *Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö* (SOU 2017:28). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2017

Maria Stanfors

/ Carin Håkansta
Karin Hermanrud

Innehåll

Till statsrådet tillika chefen för Arbetsmarknadsdepartementet Ylva Johansson	1
Sammanfattning	11
Förkortningar	15
1 Uppdraget och dess genomförande.....	19
1.1 Uppdragets bakgrund	19
1.1.1 Behov av ett nationellt centrum för kunskap om arbetsmiljö	22
1.1.2 Behov av utvärdering av arbetsmiljöpolitiken	24
1.1.3 Regeringens arbetsmiljöstrategi och utredningens uppdrag.....	27
1.1.4 Förutsättningar för utredningens arbete.....	28
1.2 Definitioner	30
1.3 Avgränsningar	31
1.4 Utredningens arbetsformer	32
1.4.1 Statliga utredningar av relevans för uppdraget	33
1.5 Betänkandets disposition.....	35
2 Bakgrund och allmänna överväganden	37
2.1 Bakgrund till ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö	37
2.2 Arbetsmiljöområdet.....	38
2.2.1 Begreppet arbetsmiljö.....	40

2.2.2	Arbetsmiljöpolitiken.....	41
2.2.3	Arbetsmiljöområdets aktörer.....	44
2.2.4	Arbetsmiljö i olika branscher och yrken	47
2.3	Vägledande principer för utredningens förslag	50
2.3.1	Självständig roll	50
2.3.2	Hög vetenskaplig kvalitet	53
2.3.3	Nationellt ansvar	54
3	Överväganden kring placering av arbetsmiljöcentrum.....	57
3.1	Utgångspunkter.....	57
3.2	Överväganden för placering av arbetsmiljöcentrum på myndighet	58
3.3	Överväganden för placering av arbetsmiljöcentrum på lärosäte	65
3.4	Sammanfattning.....	67
4	Arbetsmiljöcentrum inrättas på Stockholms universitet eller som ny myndighet	69
4.1	Skäl för förslaget att inrätta arbetsmiljöcentrum vid Stockholms universitet.....	70
4.1.1	Förslag på styrning av verksamheten på Stockholms universitet	72
4.2	Skäl för förslaget att arbetsmiljöcentrum ska inrättas som en ny myndighet.....	74
4.2.1	Myndigheten föreslås heta Nationellt arbetsmiljöcentrum	79
4.2.2	Myndigheten bör placeras i Stockholm	79
4.2.3	Förslag på styrning av myndigheten.....	82
4.3	Kompetensbehov, omfattning av verksamhet och kostnader för de två förslagen	83
4.3.1	Kompetensbehov	83
4.3.2	Omfattning av arbetsmiljöcentrums verksamhet och kostnader.....	87
4.4	Viktigt med samverkan	93

5	Verksamheten vid nationellt arbetsmiljöcentrum	95
5.1	Skäl till förslagen.....	95
5.2	Arbetsmiljöcentrum ska utvärdera och analysera arbetsmiljöpolitiken.....	97
5.2.1	Skäl till förslag	97
5.2.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	101
5.3	Arbetsmiljöcentrum ska arbeta med statistik och utveckla datamaterial	105
5.3.1	Skäl till förslag	105
5.3.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	112
5.4	Arbetsmiljöcentrum ska sammanställa och sprida forskningsbaserad kunskap	113
5.4.1	Skäl till förslag	113
5.4.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	119
5.5	Arbetsmiljöcentrum ska ha en biblioteksfunktion.....	119
5.5.1	Skäl till förslag	119
5.5.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	123
5.6	Arbetsmiljöcentrum ska kartlägga arbetsmiljön.....	123
5.6.1	Skäl till förslag	124
5.6.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	126
5.7	Arbetsmiljöcentrum ska främja att kunskap kommer till användning.....	127
5.7.1	Skäl till förslag	127
5.7.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	132
5.8	Arbetsmiljöcentrum ska kommunicera forskningsbaserad kunskap och analys.....	132
5.8.1	Skäl till förslag	133
5.8.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet	138

5.9	Arbetsmiljöcentrum ska bidra till stärkt svenskt engagemang i det internationella arbetsmiljösamarbetet ...	141
5.9.1	Skäl till förslag	141
5.9.2	Förslagets konsekvenser för annan verksamhet.....	149
6	Arbetsmiljöcentrums finansiering	151
6.1	Finansiering av verksamheten.....	151
6.1.1	Verksamhetens kostnader.....	152
6.1.2	Verksamhetens finansiering	153
6.1.3	Extern finansiering.....	155
7	Konsekvensbeskrivningar	157
7.1	Konsekvenser av en god arbetsmiljö	159
7.1.1	Minskad ohälsa.....	160
7.1.2	Konsekvenser för företag och andra organisationer.....	161
7.2	Konsekvenser av att arbetsmiljöcentrum inrättas	163
7.2.1	Inrättandet av arbetsmiljöcentrum leder till ett ökat offentligt åtagande	163
7.2.2	Insamling och spridning av forskningsbaserad kunskap.....	164
7.2.3	Utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.....	164
7.3	Samhällsekonomisk konsekvensanalys	165
7.3.1	Samhällskonsekvenser av brister i arbetsmiljön ..	165
7.3.2	Samhällsekonomiska kalkyler – några enkla exempel	166
7.4	Effekten för offentliga finanser	168
7.5	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	170
7.6	Myndighetsekonomisk kalkyl	170
7.7	Jämställdhetskonsekvenser	171
7.8	Övriga konsekvenser.....	172
	Referenser.....	173

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2016:02.....	179
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2016:79.....	189
Bilaga 3 Arbetsmiljöforskning nu och då samt kartläggning av forskningsmiljöer i Sverige	191
Bilaga 4 Inspel till utredningen i samband med seminarier	211
Bilaga 5 Definitioner av arbetsmiljö: kort historik	217

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppgift att föreslå hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö samt utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas. I ett tilläggsdirektiv fick utredningen även i uppdrag att föreslå var det framtida ansvaret ska placeras för att utveckla och ta fram riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården. Direktiven finns i bilaga 1 och 2.

Förslagen ska enligt direktiven omfatta vid vilken befintlig myndighet eller befintligt lärosäte verksamheten ska placeras, hur verksamheten ska finansieras, hur den ska utformas och vilken omfattning den ska ha. Dessutom ska utredaren föreslå hur centrumet ska bidra till en positiv utveckling för forskningsområdet och stärka förutsättningarna för ökat svenskt engagemang i arbetsmiljöfrågor på internationell nivå, inte minst inom EU.

Vägledande principer i utredningen

Utredningen har i sina överväganden utgått ifrån att centrumet ska ha ett nationellt ansvar för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. Likaså att kunskapsspridning och analyser av arbetsmiljö inte ska vara beroende av enskilda parter behov eller av enskilda forskningsmiljöers intresse. Vidare har utredningen utgått från att arbetsmiljöfrågornas komplexitet gör att centrumet måste arbeta med en bred tolkning av arbetsmiljö och en ansats som är till nytta för hela arbetslivet. Utredningen har arbetat för att förslagen ska vara långsiktigt hållbara och har utgått ifrån att långsiktighet och nationellt ansvar bäst tillförsäkras genom att centrumet får en självständig roll och att dess verksamhet genomsyras av hög vetenskaplig kvalitet.

Slutligen har utredningen velat föreslå en organisation som motiverar ett offentligt åtagande genom att verksamheten upplevs som trovärdig och betydelsefull i arbetet att: lyfta arbetsmiljöfrågorna; bidra till en helhetsbild av den forskningsbaserade kunskapen; identifiera problem inom arbetsmiljöområdet; samt bidra, genom utvärdering av olika insatser, till en mer träffsäker och effektiv arbetsmiljöpolitik.

Utredningen har övervägt placering av centrumet på befintlig myndighet

Utredningen anser att arbetsmiljöcentrum ska vara en organisation med både kunskapsspridande och utvärderande uppdrag samt med uppdrag att representera Sverige internationellt. Utredningen har noga övervägt vilken eller vilka befintliga myndigheter som skulle kunna lämpa sig för centrumets verksamhet. Slutsatsen är att det saknas en sådan. Däremot kan Stockholms universitet vara ett lämpligt lärosäte för en sådan placering, se vidare nedan.

Övervägandena har framför allt lutat sig mot två kriterier. Det första kriteriet är att en potentiell värmyndighet ska bedriva liknande verksamhet alternativt annat slags verksamhet inom arbetsmiljöområdet. Utredningen har därför tittat närmare på myndigheter med uppdrag som sammanfaller med eller tangerar arbetsmiljöområdet samt myndigheter som bedriver politikutvärdering eller spridning av forskningsbaserad kunskap. Det andra kriteriet är att centrumet, genom sitt utvärderingsuppdrag, behöver ha distans till de myndigheter som utför regeringens arbetsmiljöpolitik.

Centrumet blir en särskild inrättning vid Stockholms universitet eller en ny myndighet

Utredningen presenterar två olika förslag på vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte verksamheten ska placeras på. Enligt det ena förslaget, som följer direktiven vad gäller placering, kommer ett nationellt centrum för kunskapsspridning om och utvärdering av arbetsmiljö och dess verksamhet placeras på Stockholms universitet som en särskild inrättning med egen instruktion. Enligt det andra förslaget inrättas en ny myndighet för kunskap om och

utvärdering av arbetsmiljö. Myndigheten inrättas enligt detta förslag som en enrådsmyndighet som leds av en generaldirektör. Myndigheten placeras i Stockholm och föreslås få namnet Nationellt arbetsmiljöcentrum. Till den särskilda inrättningen eller den nya myndigheten knyts ett vetenskapligt råd med forskare för att säkra hög vetenskaplig kvalitet och en referensgrupp med representanter från andra myndigheter och arbetsmarknadens parter för att säkra en koppling till praktiska kunskaper och möjliggöra samverkan om arbetsmiljöarbete.

Verksamheten vid centrumet

Utredningen föreslår att centrumet ska ha ett löpande bevakningsuppdrag för kunskapsutveckling inom arbetsmiljöområdet. Detta omfattar att bevaka forskning och debatt både nationellt och internationellt, samt andra myndigheters och organisationers rapportering. Centrumet ska genomföra analyser och utvärderingar av arbetsmiljöpolitiken och samla in och sprida forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljö i samverkan med bland andra forskningsråden. Särskild tyngdpunkt ska ligga på arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och arbetsplatser. Centrumet ska arbeta med statistik och bidra till utvecklingen av indikatorer och datamaterial inom arbetsmiljöområdet, men inte vara statistikproducerande. Centrumet ska också stärka Sveriges internationella engagemang i arbetsmiljöfrågor.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum finansieras genom omföreling av befintliga resurser inom området i bred bemärkelse. Utredningens bedömning är att satsningen ger en utväxling som via positiva påverkans effekter leder till bättre arbetsmiljö och ett mer hållbart arbetsliv, inte minst för kvinnodominerade branscher och arbetsplatser. Det är dock svårt att beräkna de exakta effekterna eftersom många andra faktorer påverkar arbetsmiljön.

Förkortningar

ACSH	Advisory Committee on Health and Safety at Work [Rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor]
AKU	Arbetskraftsundersökningen
ALI	Arbetslivsinstitutet
AML	Arbetsmiljölagen
AMU	Arbetsmiljöundersökningen
ATL	Arbetstidslagen
BSN	Baltic Sea Network on Occupational Health and Safety
ENWHP	European Network for Workplace Health Promotion
ESENER	European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks [EU-OSHA:s europeiska företags- undersökning om nya och framväxande risker]
ESF	European Social Fund [Europeiska socialfonden]
EU-OSHA	European Agency for Safety and Health at Work [Europeiska arbetsmiljöbyrån]
Eurofound	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor]
FALF	Forum för arbetslivsforskning i Sverige
FAS	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
FN	Förenta nationerna
Forté	Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

IALI	International Association of Labour Inspection
ILO	International Labour Organization [Internationella arbetsorganisationen]
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IMM	Institutet för miljömedicin, Karolinska institutet
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
KI	Karolinska institutet
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
LNU	Levnadsnivåundersökningen
LO	Landsorganisationen i Sverige
NICE	National Institute for Health and Care Excellence (Storbritannien)
NIOSH	United States National Institute for Occupational Safety and Health
NIVA	Nordic Institute for Advanced Training in Occupational Health [Nordiska institutionen för vidareutbildning inom arbetsmiljöområdet]
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development [Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling]
Perosh	Partnership for European Research in Occupational Safety and Health
RALF	Rådet för arbetslivsforskning
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SAM	Systematiskt arbetsmiljöarbete
SBU	Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SLIC	Senior Labour Inspectors' Committee

SLOSH	Swedish Longitudinal Occupational Survey of Health
STAMI	Statens arbeidsmiljøinstitutt (Norge)
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek [Netherlands Organisation for Applied Scientific Research]
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur]
ULF/SILC	Undersökningarna av levnadsförhållanden/Statistics on Income and Living Conditions
Vinnova	Verket för innovationssystem
WHO	World Health Organization [Världshälsoorganisationen]

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdragets bakgrund

Arbetsmiljöfrågor är viktiga ur både individ-, företags- och samhällsperspektiv. En åldrande befolkning medför i dag behov av ett långsiktigt hållbart arbetsliv eftersom fler behöver arbeta mer, det vill säga fler timmar och längre upp i högre åldrar. Utan ett hållbart arbetsliv hotas välfärden och i förlängningen även välstånd i form av standardökningar som förutsätter ökad produktivitet och tillväxt. I detta sammanhang framstår en god arbetsmiljö för alla som eftersträvansvärd och viktig.

Det kan verka uppenbart att fler behöver arbeta mer då medellivslängden och andelen äldre i befolkningen ökar. Det är emellertid inte uppenbart hur det kommer att påverka arbetsplatserna och människorna som berörs. Såväl arbetsmarknaden som arbetslivet kommer att påverkas av en omställning till en äldre arbetskraft, inklusive anställningsformer, arbetsuppgifter och möjligheter till fortbildning.¹ För att omställningen ska ske utan att målet om ett hållbart och inkluderande arbetsliv riskeras, är satsningar på arbetsmiljö betydelsefulla. På samma sätt är det en dagsaktuell utmaning att främja ett friskare arbetsliv där arbetskapaciteten i befolkningens alla grupper bevaras så att kostnaderna i socialförsäkringarna minskar. Sjuktalet är för närvarande på en hög nivå, inte minst bland kvinnor. Även om orsakssambanden är komplexa, framför allt vad gäller varför sjuktalet varierar över tid, är ett väl fungerande arbetsmiljöarbete sannolikt betydelsefullt. En god arbetsmiljö gör det möjligt för fler att arbeta mer eftersom trivsel och hälsa ökar och risken för utslagning mins-

¹ SOU 2015:104; Socialdepartementet (2016); SOU 2013:25.

kar. Detta är också viktigt utifrån ett genusperspektiv. Förbättrad kunskap om vilka arbetsmiljöstrategier som fungerar och har hög verkningsgrad är inte minst viktig då organisatoriska och sociala faktorer liksom mer traditionella faktorer numera är vanliga orsaker till arbetssjukdom och arbetsskadeanmälningar.

Det är en utmaning att formulera och föra en offensiv arbetsmiljöpolitik. Staten kan påverka arbetsmiljön genom politik och reformer, men också genom satsningar på forskning inom arbetsmiljöområdet. Statens inflytande på arbetsmiljön genom politik är dock begränsat. Eftersom arbetsmiljön i hög grad bestäms av produktionsförhållanden, det vill säga ekonomiska och teknologiska faktorer, men även av andra omständigheter, och förändras långsiktigt är det svårt att utforma insatser som snabbt och träffsäkert ger resultat. Förändring av arbetsmiljön är både svår att reglera och utvärdera. Nya arbetsmiljöer och risker uppstår och förändras i en nästintill oavbruten process där ny teknik och nya ämnen introduceras, avlöningssystem införs och tas ur bruk, moderna managementprinciper blir populära och ersätter sådana som var avsedda för tidigare eller kanske rentav andra förhållanden, olika typer av företag och arbetsplatser växer fram, och nya grupper kommer in på arbetsmarknaden, etcetera. Samtidigt som mycket blir bättre över tid tillkommer nya risker och nya arbetsmiljöproblem identifieras. Medvetenhet och krav från olika aktörer ökar och med dem även ambitionsnivån för vad som är en god arbetsmiljö. I detta sammanhang blir det svårt att isolera i vilken mån förändring beror på politikinsatser eller andra omständigheter, men det är inte desto mindre viktigt att få fram kunskap om vilka arbetsmiljöstrategier som fungerar och att de politikinsatser som görs är förankrade i aktuell kunskap och utvärderas systematiskt.

Inom ramen för den svenska arbetsmarknadsmodellen karakteriseras arbetsmiljöarbetet i dag av ramlagstiftning och stort partsengagemang, vilket innebär att arbetsgivare och arbetstagarorganisationer tar ett stort ansvar för arbetsmiljöarbetet och förankrar detta på arbetsplatserna. En annan aktör är Arbetsmiljöverket som utformar regler om arbetsmiljö och utövar tillsyn. För att ge olika aktörer stöd i arbetsmiljöarbetet behövs en samordnande funktion som samlar in, systematiserar och förmedlar kunskap om arbetsmiljö. Den forskning som bedrivs ute på lärosätena genererar mycket kunskap om arbetsmiljörelaterade hälsorisker, men också kunskap om vad som utgör en god arbetsmiljö och hur en sådan är kopplad till friska medarbetare

samt hur dessa samband faller ut för olika grupper (med avseende på etnicitet, kön och klass) på arbetsmarknaden. Forskningen har emellertid ofta svårt att nå ut och få genomslag utanför vetenskapssamhället, vilket gör det komplicerat för olika aktörer att få överblick över den samlade kunskapen och ta ställning till nya rön inom arbetsmiljöområdet.²

Samtidigt finns det behov av att den förda politiken och olika insatser på arbetsmiljöområdet följs upp och utvärderas. Utvärdering görs inom många olika politikområden, men inom arbetsmiljöområdet saknas en utvärderingstradition och ett utvärderande organ som står fritt gentemot de myndigheter som utför arbetsmiljöpolitiken.

Avsaknaden av utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och en samordnande aktör för kunskap på arbetsmiljöområdet är något som bland annat framförs i regeringens arbetsmiljöstrategi *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*. Det finns i Sverige sedan länge ett offentligt åtagande vad gäller arbetsmiljö vilket återspeglar landets ekonomiska och sociala utveckling och en gradvis ökande ambitionsnivå vad gäller arbetsförhållanden. Arbetsmiljöfrågor har varit i fokus för svenska myndigheter av tre olika slag: tillsynsmyndigheter, forskningsinstitut och forskningsfinansiärer. Tillsynsmyndigheten Arbetsmiljöverket har en lång historia och fyllde 125 år 2015.³ Forskning om arbetsmiljö har, vid sidan av universitet och högskolor, bedrivits på olika arbetsmiljöinstitut. Det första grundades 1938 som Enheten för yrkeshygien på Statens institut för folkhälsa. Det senaste arbetsmiljöinstitutet var Arbetarskylivsinstitutet (ALI) som lades ner 2007. I dagsläget bedrivs forskningen om arbetsmiljö och arbetsliv ute på universitet och högskolor och finansieras via direkta anslag och externa medel från till exempel forskningsfinansierande myndigheter och privata finansiärer.

Den första forskningsfinansierande myndigheten med arbetsmiljöinriktning var Arbetarskyddsfonden som bildades 1972. I samband med omorganisering av forskningsfinansieringen kom denna myndighet att ersättas av andra, bland annat Rådet för arbetslivs-

² Detta gäller inte enbart för arbetsmiljöområdet utan på flera olika håll, men har framhållits mer specifikt avseende detta område exempelvis i SOU 2011:60.

³ Arbetsmiljöverket har sina historiska rötter i Yrkesinspektionen som bildades 1890 för att utöva tillsyn av den industri som expanderade snabbt. År 1949 inrättades Arbetarskyddsstyrelsen och blev myndighet över yrkesinspektionsdistrikten. År 2001 bildade dessa en gemensam myndighet, Arbetsmiljöverket.

forskning (RALF) som inrättades 1995.⁴ I dag delas ansvaret för arbetsmiljö- och arbetslivsforskning av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Verket för innovationssystem (Vinnova).

1.1.1 Behov av ett nationellt centrum för kunskap om arbetsmiljö

Diskussionen om en organisation med nationellt ansvar för kunskaps-spridning tillika svensk representation i internationella organ för arbetsmiljö har pågått sedan 2007 då ALI lades ner.

ALI var en sammanslagning av två institut: ett samhällsvetenskapligt (Arbetslivscentrum) och ett med inriktning på arbetsmedicin och psykologi (Arbetsmiljöinstitutet). Mellan 1995 och 2007 bedrev denna sektorsmyndighet en omfattande verksamhet. ALI bedrev flervetenskaplig forskning om arbetslivet och fungerade som kunskapscentrum för arbetsmiljöfrågor. Institutet hade även ansvar för att koordinera utbildningar för skyddsombud och företagshälsovård samt att bidra till Sveriges engagemang i det internationella arbetsmiljöarbetet. I praktiken fungerade institutet som en samlade aktör för forskning och kunskap rörande det brett definierade arbetslivsområdet.

ALI avvecklades efter ett regeringsbeslut den 22 mars 2007 som motiverades med att "... arbetslivsforskningen är fortsatt viktig, men för att säkra kvaliteten skall forskning med sådan inriktning fortsättningsvis bedömas av forskningsfinansiärer i konkurrens på sedvanligt sätt."

Efter att ALI lades ner har behovet av ett nationellt arbetsmiljöcentrum framförts i en rad olika utredningar, bland annat Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådets⁵ sista rapport (SOU 2011:60), Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25) och Socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21). Arbetsmarknadens parter har framfört sam-

⁴ RALF ersatte vid bildandet 1995 Arbetsmiljöfonden, tidigare Arbetarskyddsfonden. När en ny myndighetsorganisation för forskningsfinansiering genomfördes 2001 fördes ansvaret för arbetslivsforskning över till och delades mellan Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Vinnova. FAS bytte namn till Forte 2013.

⁵ Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet bildades genom ett regeringsbeslut 2008 och verkade fram till 2011. Kunskapsrådets uppdrag var att belysa utvecklingen inom arbetsmiljöområdet och att bidra med kunskap som stöd för arbetsmiljöpolitiken.

ma sak i ett gemensamt brev till regeringen 2013 och mer nyligen i avsiktsförklaringar som överlämnades under 2016 som svar på regeringens förslag om ökat arbetsgivaransvar för sjukskrivningarna, den så kallade hälsovaxlingen. Efterfrågan på ett nationellt centrum för kunskap om arbetsmiljö bottnar i en upplevd brist på samordning samt samling och spridning av den kunskap som genereras av flera olika aktörer på lärosäten och myndigheter runt omkring i landet. Bristen på en samlande och samordnande aktör upplevs även av forskare verksamma på olika lärosäten som också efterfrågar ett kunskapscentrum.⁶

Sammanfattningsvis har det sedan 2007 vid upprepade tillfällen från forskare, arbetsmarknadens parter och i olika utredningar framförts särskilda behov av en centrumbildning som samordnar och sprider kunskap, samordnar och stärker kompetensförsörjningen, stärker arbetsmiljöforskningen och skapar en internationell nod vad gäller arbetsmiljöarbete. Det finns ett behov av en organisation med överblick över helheten och med särskilt ansvar för att på olika sätt verka för att forskningsbaserad kunskap blir mer tillgänglig och kommer till nytta i det praktiska arbetsmiljöarbetet.

Ett nationellt kunskapscentrum bör enligt utredningen utformas med utgångspunkt i historiska lärdomar men också med utgångspunkt i samtida och framtida behov av kunskap om arbetsmiljö. Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet betonade att ett nationellt centrum för kunskap om arbetsmiljö måste åstadkomma något kvalitativt nytt vad gäller kunskapsspridning, vilket utredningen bedömer är ett påstående som håller även i dag. Senare decenniers utveckling har gjort arbetsmiljö mer – inte mindre – aktuellt och angeläget. Den moderna ekonomin har under de senaste 25 åren genomgått omfattande strukturförändringar, vilket har medfört nya fenomen som digitalisering, delningsekonomin, ökad globalisering, sjunkande facklig organisationsgrad samt ökad förekomst av tillfälliga anställningar. Dessa fenomen har potentiell påverkan på arbetsmiljön, vilket ställer arbetstagare, arbetsgivare och politiska beslutsfattare inför nya utmaningar.⁷

⁶ Detta indikeras i flera underlag till utredningen, bland annat från enheten för ergonomi vid KTH, Metalund, SOFI och Arbets- och miljömedicin i Göteborg och Uppsala.

⁷ Ett sådant exempel är digitaliseringen och delningsekonomin som ställer frågan kring vem som har arbetsgivaransvar på sin spets.

Trots arbetslivets nya utmaningar har arbetsmiljöfrågor under de senaste decennierna varit lågt prioriterade i svensk politik. Svåra frågor återstår att besvaras då såväl samband som orsaksförhållanden i många fall är oklara. Arbetsmiljörelaterade problem som stress och psykisk ohälsa har vuxit i betydelse och omfattning, särskilt bland kvinnor, vid sidan av klassiska (och ofta manliga) arbetsmiljöproblem som buller, exponering för kemikalier och vibrationsskador. Att de arbetsmiljörelaterade problemen vuxit i betydelse är en utmaning då arbetslivet är centralt i det moderna samhället och måste fungera för alla. Kostnader för ohälsa och utebliven produktion är höga, både för individ och för samhälle. Det behövs mer kunskap om arbetsmiljö, men utifrån ett brett fokus på arbetslivet i sin helhet, som problematiserar det moderna arbetslivet utifrån både mäns och kvinnors perspektiv. Såväl fysiska som psykosociala aspekter är betydelsefulla och så är även den kontext, exempelvis familjeansvar och socialt sammanhang, som arbetet utförs i, eftersom samtliga aspekter tenderar att gå in i varandra i det moderna arbetslivet.

1.1.2 Behov av utvärdering av arbetsmiljöpolitiken

Efterfrågan på utvärderingsverksamhet bottnar i behovet av utvärdering av statlig verksamhet. På senare tid har det i allt högre grad betonats att politik ska vara baserad på forskning och att politiken ska gå att utvärdera. Genom utvärdering hoppas regeringen kunna kontrollera politikens effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag till politikens utveckling, stöd i styrningen av myndigheterna och hjälp med att lösa samhällsproblem.⁸

För att skapa utrymme för nya reformer är det viktigt att ha kunskap om hur statens medel används, vilka resultat de leder till genom olika insatser, och om dessa resultat är avsedda eller inte. Därför måste redan gjorda insatser och existerande verksamheter kontinuerligt utvärderas och ibland omprövas för att ge rum för nya initiativ. I detta avseende framhålls effektutvärdering som en viktig faktor. På så sätt kan politiken utvecklas och statsförvaltningen effektiviseras.

Under senare decennier har det inom ramen för den svenska förvaltningspolitiska traditionen skapats en rad sektorsspecifika analys-

⁸ Statskontoret (2011).

och utvärderingsmyndigheter; Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF), Kulturanalys, Tillväxtanalys, Trafikanalys och Vårdanalys för att nämna några. Bakgrunden till dessa myndigheter är att politiken har velat skapa organ för analys och utvärdering vid sidan av de myndigheter som har ansvaret för verksamheten. I dagsläget saknas en utvärderingsmyndighet med ansvar för arbetsmiljöfrågor, trots ett offentligt åtagande och trots områdets politiska relevans.

Det är en utmaning för arbetsmiljöpolitiken att vara i takt med ekonomisk, teknologisk och social förändring, inklusive förändrade könsrelationer och familjeförhållanden. Eftersom en god arbetsmiljö är viktig för både arbetstagare och arbetsgivare, är den något för både företag och samhälle att investera i. Politiken kan påverka utvecklingen inom ett område genom att utforma institutioner och genom att påverka incitament, främst genom utformningen av avgifter samt skatte- och bidragssystem. Politiken kan också sörja för en god kunskapsmässig infrastruktur, vilket bland annat innebär att kunskap samlas in, systematiseras och sprids på ett effektivt sätt. För arbetsmiljöpolitiken är ökad kunskap och kompetens om hur politiska åtgärder på arbetsmiljöområdet påverkar arbetsmiljön ute på arbetsplatserna och olika utfall bland befolkningen nyckelfaktorer.

Effekten av den utförda politiken är beroende av hur olika typer av insatser samverkar. För att få avsedd effekt måste politiken ofta vara systemövergripande. Ett vanligt problem, som även karakteriserar arbetsmiljöområdet, är att kunskapen om hur olika typer av insatser verkar och hur olika faktorer samverkar är begränsad. Det finns en utvärderingstradition inom det arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska området men insatser på arbetsmiljöområdet är mindre studerade. Detta har delvis att göra med att arbetsmiljö är en variabel som är svår att mäta direkt samtidigt som alla har en uppfattning om vad den är. Men det har också att göra med att det är svårt att skatta så kallade kontrafaktiska utfall⁹ och att många politikinsatser har

⁹ Utfall under olika kontrafaktiska tillstånd är viktigt för att etablera en kausal effekt av en viss insats. Det kontrafaktiska tillståndet är det icke-observerbara tillståndet som är intressant att jämföra det faktiska utfallet med. Dilemmat för många utvärderingsfrågor är att samma individ inte kan observeras i två olika tillstånd samtidigt. Ett exempel är att vi kan observera en "effekt" av att delta i en viss insats, men att det samtidigt är relevant att fråga sig vad utfallet hade varit om individen deltagit i en annan insats eller vad utfallet hade varit för dem som inte deltog. Ett sätt att närma sig detta är att komma närmre något som liknar en experimentsituation. Inom arbetsmiljöområdet är detta dock svårt att åstadkomma.

genomförts utan tanke på att de ska utvärderas. Det råder därför osäkerhet kring vilka politiska insatser inom arbetsmiljöområdet som fungerar, det vill säga om de har en kausal avsedd effekt och om de är kostnadseffektiva. I dagsläget är denna kunskapsbrist ett problem.

Ett centrum med ansvar för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö kan väsentligt förbättra kunskapsunderlagen för ett konstruktivt arbetsmiljöarbete och en framsynt arbetsmiljöpolitik. Detta kan ske genom att arbetsmiljöns utveckling och samband med olika utfall på individ-, företags- som samhällsnivå kontinuerligt analyseras, att tidigare tillsynsverksamhet och politikåtgärder systematiskt utvärderas och att kunskapen om detta sprids till aktörer som är involverade i det praktiska arbetsmiljöarbetet och till politiska beslutsfattare. En sådan verksamhet kan också se till att kvaliteten och tillgången på data med relevans för arbetsmiljö är så god som möjligt. Genom ett nationellt arbetsmiljöcentrum kan politiken få ökad träffsäkerhet, knappa resurser kan komma till bästa möjliga användning och det praktiska arbetsmiljöarbetet underlättas för att i slutändan gynna både individer, företag och samhälle. Ett arbetsmiljöcentrum kan bidra till att lyfta arbetsmiljöfrågorna och föra fram betydelsen av ett systematiskt, förebyggande, arbetsmiljöarbete som bygger på forskning och beprövad erfarenhet.

Behovet av utvärdering av arbetsmiljöpolitiken framförs bland annat i Pensionsåldersutredningen. Samma behov återkommer i Socialförsäkringsutredningen, med tillägget att forsknings- och utvärderingsområdet är av sådan storlek och dignitet att det är rimligt att inrätta ett särskilt institut.

Även Statskontorets analyser av Arbetsmiljöverket och regeringens förra arbetsmiljöstrategi pekar på behov av utvärdering, framför allt av Arbetsmiljöverkets olika verksamheter (inklusive tillsyn) i syfte att göra myndighetens arbete effektivare. I Statskontorets analys av Arbetsmiljöverket¹⁰ påpekas att myndigheten borde utveckla sin resultatstyrning och resultatanalys, bedriva mer systematiska utvärderingar och att regeringen tydligare borde ange prioriteringar och förväntningar i sin styrning. Analysen av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljö (den förra arbetsmiljöstrategin)¹¹ pekar på avsaknad av tydliga målformuleringar, utpekat ansvar för genom-

¹⁰ Statskontoret (2014b).

¹¹ Statskontoret (2015).

förändret av konkreta åtgärder, samt krav på uppföljning av resultaten. Statskontoret rekommenderar även att en sektorsövergripande styrorganisation inrättas för arbetsmiljöpolitiken i vilken Arbetsmarknads-, Social-, Utbildnings-, Närings-, som Finansdepartementen borde ingå. Andra rekommendationer till regeringen är att den överväger att skilja mellan långsiktig strategi och årliga åtgärdsplaner, följer upp handlingsplanen med tydliga uppföljningskrav samt skapar en tydlig styrkedja med mål för strategin och åtgärdsplanen.

Slutligen konstateras i Riksrevisionens granskningsrapport av statliga insatser inom arbetsmiljöområdet från 2016 att det saknas löpande utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och dess effekter samt att Riksrevisionen ser positivt på regeringens förslag att inrätta ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik.

1.1.3 Regeringens arbetsmiljöstrategi och utredningens uppdrag

I regeringens arbetsmiljöstrategi *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020* presenteras följande prioriterade områden inom politikområdet: nollvision mot dödsolyckor och förebyggande av arbetsolyckor, ett hållbart arbetsliv samt psykosocial arbetsmiljö. Arbetslivsforskningen bedöms vara av central betydelse och åtgärder för att stärka denna presenteras. Enligt regeringen bör insatser inom arbetsmiljöområdet utgå från forskningsbaserad kunskap om olika former av arbetsmiljöproblematik och vilka åtgärder inom arbetsmiljön som kan uppnå en positiv utveckling inom området och bryta uppgången av sjukfrånvaron i den mån den är relaterad till arbetsmiljö. Regeringen ser ett behov av att forskning av hög kvalitet sprids till övriga samhället och att den förda arbetsmiljöpolitiken går att utvärdera.

Mot den bakgrunden beslutade regeringen den 21 januari 2016 att utse en särskild utredare för att föreslå hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö samt utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas (dir. 2016:2).

Utredaren ska bland annat lämna förslag om vid vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte verksamheten för det nationella arbetsmiljöcentrumet ska placeras samt föreslå verksamhetens

utformning och omfattning. Enligt direktiven ska verksamheten ha ett bevakningsuppdrag när det gäller kunskapsutvecklingen inom området arbetsmiljö. Centrumet ska samla och sprida forskningsresultat och kunskap om arbetsmiljö, särskilt med avseende på kvinnodominerade branscher och arbeten. Verksamheten ska också omfatta utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.

Det nationella arbetsmiljöcentrumet ska inte vara en forskningsutförande, forskningsbeställande eller forskningsfinansierande enhet, men centrumet ska samarbeta med forskningsråden om hur forskning ska kommuniceras och spridas. Centrumet ska vara en stödfunktion åt olika aktörer, till exempel arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, myndigheter, organisationer och företag.

Utredaren ska också lämna förslag på hur verksamheten ska finansieras genom omprioritering av befintliga medel på berörda anslag inom området och undersöka eventuell möjlighet till olika former av finansiering från andra aktörer på området av lämplig del av verksamheten efter det att centrumet inrättats.

Regeringen vill även att den nya organisationen ska bidra till en positiv utveckling för forskningsområdet och till att stärka förutsättningarna för ökat svenskt engagemang i arbetsmiljöfrågor på internationell nivå, inte minst inom EU.

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2016:79) förlängdes den ursprungliga utredningstiden från 3 oktober 2016 till 31 mars 2017. Samtidigt fick utredningen ett tilläggsuppdrag att föreslå var det framtida ansvaret för att utveckla och ta fram riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården ska placeras. Denna verksamhet bedrivs sedan 2011 vid Karolinska institutet inom ramen för ett tidsbegränsat programstöd från FAS/Forte. Direktiven finns i bilaga 1 och 2.

1.1.4 Förutsättningar för utredningens arbete

Flera givna omständigheter har påverkat utredningsarbetet.

- Enligt direktiven ska det nationella centrumet ha ett antal funktioner som inkluderar utvärdering av regeringens arbetsmiljöpolitik, kunskapsspridning och nationell representation i olika internationella organ. Utredningens bedömning är att utvärderingsverksamhet förutsätter självständighet gentemot de organisationer

som centrumet ska och kan komma att utvärdera. Utredningen har diskuterat principer för hur en sådan självständighet kan säkerställas. Utredningen har också behövt ta ställning till om de olika funktionerna skapar inbördes motsättningar. Utredningen har funnit att många myndigheter i dagsläget både har i uppdrag att sprida kunskap och bedriva analys och/eller utvärdering, samt att kunskapsspridning är något som betonas allt mer, både för lärosäten och andra myndigheter. Utredningen har i arbetet med dessa frågor och i dialog, bland annat med arbetsmarknadens parter, kommit fram till att det är att föredra en samlande organisation, med ansvar för både kunskapsspridning, analys och utvärdering, före en splittring av olika funktioner på olika myndigheter.

- Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till avgränsningar vad gäller centrumets roll i förhållande till andra aktörer. Avgränsningen gäller särskilt för den kunskapsspridande verksamheten. Medan det saknas en aktör med utvärderingsuppdrag inom arbetsmiljöpolitikområdet, finns det flera aktörer inom arbetsmiljöområdet som sammanställer och förmedlar kunskap på olika sätt. Dessa finns inom statliga myndigheter, organisationer med anknytning till arbetsmarknadens parter och i den privata sektorn. Dessutom har forskningsfinansiärer och enskilda forskare ett ansvar att kommunicera sina resultat. Utredningen har därför övervägt vilka avgränsningar som bör gälla för den kunskapsöverblickande ambitionen och den kunskapsspridande verksamheten gentemot andra aktörer. Detta har gjorts tillsammans med övervägningar om hur samverkan kan ske med bland annat Arbetsmiljöverket och forskningsfinansiärerna för att få en effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta till vara synergier.
- Enligt direktiven ska det nationella centrumet placeras på en befintlig myndighet eller på ett befintligt lärosäte. Eftersom centrumet enligt uppdraget ska ha en verksamhet bestående av kunskapsspridning och utvärdering – verksamheter av olika karaktär som kräver delvis olika förutsättningar – har utredningen behövt väga olika aspekter av placeringen mot varandra. Utredningen har funnit det svårt att hitta en befintlig myndighet för placering av centrumet. En anledning till detta är att utvärderingsverksamhet behöver viss distans i form av oberoende till myndigheter som ska utvärderas. En annan anledning är att centrumet inte ska vara en

forskningsenhet eller forskningsfinansierande. Direktiven sätter snäva ramar för organisering och placering samtidigt som verksamheten ska vara omfattande. Utredningens bedömning är att det är svårt att finna en befintlig myndighet inom eller nära arbetsmiljöområdet som uppfyller både de organisatoriska förutsättningar som krävs för centrumets verksamhet och det uppdrag som anges i utredningens direktiv.

- Enligt direktiven ska det nationella centrumet varken beställa, bedriva eller finansiera forskning. För att utföra verksamheten behöver centrumet bland annat knyta till sig forskarkompetens, inte minst för att kunna bedriva kvalificerad analys i form av utvärdering. Utredningen har därför övervägt hur centrumet ska kunna balansera att uppfylla höga krav på vetenskaplighet utan att bedriva eller beställa forskning.
- Enligt direktiven ska utredningen föreslå hur verksamheten ska finansieras genom omprioritering av befintliga medel på berörda anslag inom området. Utredningen definierar området som vidare än utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv.

1.2 Definitioner

Utredningen definierar arbetsmiljö som de olika slags förhållanden som påverkar den arbetande individen i en arbetssituation, både positivt och negativt, på en arbetsplats eller i dess omgivning. Arbetsmiljö inkluderar såväl fysiska som psykologiska, organisatoriska och sociala faktorer i arbetslivet. Samma breda definition av arbetsmiljö återfinns i arbetsmiljölagen och i regeringens arbetsmiljöstrategi.

Vidare tillämpar utredningen en snäv definition av arbetsmiljöpolitiken i meningen det offentliga åtagandet inom området, det vill säga lagstiftning, myndigheter och andra satsningar via statsbudgeten. En mer utförlig diskussion kring begreppen arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik förs i kapitel 2.

1.3 Avgränsningar

Utredningens direktiv säger att förslag ska läggas på ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. Under arbetets gång har det emellertid uppstått frågor kring hur den nya organisationen ska förhålla sig i frågor om utbildning i arbetsmiljökunskap och förstärkning av arbetsmiljöforskningen.

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur ett centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö kan utformas för att gynna en positiv utveckling för forskningsområdet utifrån olika målgruppers behov av kunskap. Utredningen vill understryka att det är viktigt att uppnå en allmänt ökad medvetenhet i arbetsmiljöfrågor och att kunskap är ett sätt på vilket medvetenhet kan öka. Detta gäller medvetenhet om lagar, regler, systematiskt arbetsmiljöarbete och vad arbetstagare eller elever kan förvänta sig och påverka i sin arbetsmiljö. Det gäller även mer specifika arbetsmiljökunskaper som bör finnas som inslag i universitets- och högskoleutbildningar av exempelvis ingenjörer och ekonomer, som utformar arbetsmiljöer och skapar strategier för ledning. Behov av kunskap om arbetsmiljö finns också bland praktiska utbildningar på gymnasienivå, exempelvis bygg-, måleri-, och vårdutbildningar, där elever tidigt möter arbetsplatser där arbetsmiljön ställer krav på medvetenhet för att undvika skador och risker. Utredningen lägger emellertid inte några förslag på förändringar av innehållet i gymnasie-, universitets- eller högskoleutbildningar.

Vidare finner utredningen att det är viktigt att stärka arbetsmiljöforskningen och den mer brett definierade arbetslivsforskningen, som även inkluderar arbetsorganisations- och arbetsmarknadsforskning. Arbetslivsforskningen är viktig för att förstå de organisatoriska och samhällsekonomiska aspekterna av arbetsmiljö samt arbetsmiljön i olika branscher och yrken, inte minst med avseende på kön. Annan viktig forskning handlar om arbetsmiljöns förändring och samvariation med ekonomisk, teknisk och arbetsorganisatorisk förändring, samt att etablera vilka arbetsmiljöpolitiska och praktiska insatser som faktiskt fungerar respektive inte gör det. En stark arbetsmiljö- och arbetslivsforskning är en förutsättning för att arbetsmiljöcentrum ska kunna genomföra sitt uppdrag. Därför ser utredningen positivt på regeringens satsning på ett nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning (prop. 2016/17:50) som kommer att bidra till att det

finns en livskraftig forskning på universitet och högskolor. I regeringens satsning på arbetslivsforskning ingår även samordnande insatser som utreds av denna utredning.

Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö kommer att stärka arbetslivsforskningen genom sitt samordnande uppdrag och genom att bidra till en ökad kunskapsspridning, men det ligger på andra aktörer att se till att det finns en livskraftig, internationellt konkurrenskraftig, forskning inom fältet på lärosätena.

1.4 Utredningens arbetsformer

Utredningen har under utredningstiden haft fem sammanträden med experter och sakkunniga. Vidare har utredningen förankrat sitt arbete genom enskilda möten och sammanträden med företrädare för Arbetsgivarverket, Sveriges Kommuner och Landsting, LO, Saco, TCO och Svenskt Näringsliv.

För att inhämta information har utredningen träffat företrädare för Prevent, AFA Försäkring, Sveriges företagshälsor, Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Agrifood, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Försäkringskassan, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Kungliga biblioteket, Riksrevisionen, Socialstyrelsen, Svenska ESF-rådet, Tillväxtanalys, Vinnova, några av de landstingsdrivna arbetsmedicinska klinikerna samt forskarmiljöer på olika lärosäten i Lund, Göteborg, Uppsala och Stockholm.

Utredningen har även samrått med ett antal parallellt pågående statliga utredningar (se nedan) för att stämma av kring angränsande frågor. För att skapa sig en helhetsbild av området har utredningen tagit del av tidigare utredningar av relevans och analyserat skriftligt och elektroniskt material i form av propositioner, instruktioner, regleringsbrev, arbetsordningar och årsredovisningar.

För att få bättre överblick av området har utredningen kartlagt myndigheter inom arbetsmiljöområdet eller angränsande områden och kartlagt var och i vilken omfattning olika slags arbetsmiljöforskning bedrivs. Kartläggningen fördjupades genom att begära in skrift-

liga underlag från ett urval av forskningsmiljöer med verksamhet inom arbetsmiljöområdet (se sammanfattning i bilaga 3).

Slutligen anordnade utredningen två halvdagsseminarier i syfte att inspireras och bjuda in till diskussion kring det nya centrumet.¹² På ett av seminarierna var temat insamling och spridning av kunskap. På det andra var temat utvärdering av arbetsmiljöpolitiken. Vid seminarierna togs centrala frågeställningar upp i anslutning till presentationer av verksamheter i Norge, Danmark, Nederländerna och Storbritannien samt av olika aspekter på utvärdering utifrån såväl forskar- som myndighetsperspektiv. Representanter från forskarsamhället, myndigheter och arbetsmarknadens parter bjöds in till seminarierna. Efter seminarierna fick deltagarna lämna skriftliga inspel på frågan hur den nya organisationen borde bedriva kunskapsinsamling, kunskapsspridning och utvärdering av arbetsmiljöpolitiken. Inspel skickades in från följande organisationer: Akademikerförbundet SSR, Arbetsgivarverket, Forte, Karlstads universitet (Arbetsvetenskap), Karolinska institutet (Institutet för miljömedicin), Kyrkans akademikerförbund, LO, Lunds universitet (Metalund), Luleå tekniska universitet (Avdelningen för arbetsvetenskap), Malmö högskola (Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering), Svenskt näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, TCO och Umeå universitet (rektor). En sammanfattning av inspelen till seminarierna finns i bilaga 4.

Vägledande principer för utformandet av förslag har varit att den nya organisationen och dess verksamhet ska präglas av självständighet och oberoende, hög vetenskaplig kvalitet, nationellt ansvar och långsiktighet (se avsnitt 2.3).

1.4.1 Statliga utredningar av relevans för uppdraget

Ett antal statliga utredningar har pågått under samma tid som denna utredning. I det följande beskrivs några som har en nära koppling till föreliggande utredning och som utredningen har haft kontakt med.

¹² I enlighet med uppdraget att iaktta ett jämställdhetsperspektiv i samband med genomförandet av utredningen, bjöds såväl män och kvinnor in som talare. Könsfördelningen var jämn vid båda seminarierna.

Utredningen om arbetsmiljöregler för ett modernt arbetsliv (A 2016:01)

Utredningen ska kartlägga trender sedan 1978 och nya fenomen på den svenska arbetsmarknaden vilka utmanar den svenska modellen och arbetsmiljölagstiftningen. Utredningen ska också analysera om dagens arbetsmiljöregler är ändamålsenliga för den samtida arbetsmarknaden samt se över de regionala skyddsombudens roll.

Utredningen om en mer jämställd och rättssäker försäkring vid arbetsskada (S 2016:01)

Utredningen ska se över hur Försäkringskassans behov av kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom ska kunna tillgodoses samt om ett stöd för bedömning och beslut i ärenden om arbetsskada kan öka tydligheten och transparensen i arbetsskadeförsäkringen. Vidare ska utredningen lämna förslag om hur ett stöd för bedömning och beslut ska förvaltas, om den finner det skäligt. Denna utredning är av relevans därför att den ska presentera förslag på hur Försäkringskassans behov av kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom kan tillgodoses.

Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02)

Kommissionen ska lämna förslag på hur ojämlikhet vad gäller hälsa i det svenska samhället ska minska istället för att öka. Den ska tillämpa ett tvärsektorielt samhällsekonomiskt perspektiv vid analysen av såväl ohälsa som av tänkta förslag. Ett av de åtta prioriterade målområden som utredningen föreslår för en god och jämlik hälsa är arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö (SOU 2017:4).

Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa (S 2015:18)

I regeringens strategi inom området psykisk hälsa 2016–2020 finns fem fokusområden. Särskilt det första och femte fokusområdet är relevanta för utredningen. Det första fokusområdet är Förebyggande och främjande insatser. Det handlar om att minska den psykiska ohäl-

san genom att bland annat identifiera bästa tillgängliga kunskap, identifiera eventuella brister och öka tillgången på hälsofrämjande insatser i befolkningen. Det femte fokusområdet Ledning, styrning och organisation, handlar om att psykisk hälsa och psykisk ohälsa berör stora delar av samhället och dess funktioner, inklusive arbetsplatser. Ledare måste därför ha god kunskap om bästa tillgängliga metoder och vilka verktyg som har stöd i forskning och praktik.

1.5 Betänkandets disposition

Betänkandet disponeras enligt följande: I kapitel 1 beskrivs uppdraget och dess bakgrund. I kapitel 2 diskuteras arbetsmiljöområdet och dess särdrag samt vägledande principer för utredningens arbete och förslag. Utifrån denna diskussion ger utredningen förslag på hur ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö kan placeras och organiseras i kapitel 3–4. Kapitel 5 presenterar utredningens förslag på centrumets olika verksamheter. I kapitel 6 föreslår utredningen hur verksamheten vid det nationella centrumet ska finansieras. Kapitel 7 innehåller konsekvensbeskrivningar.

2 Bakgrund och allmänna överväganden

2.1 Bakgrund till ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö

Behovet av ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö beskrivs i kommittédirektiven och regeringens arbetsmiljöstrategi, men har också framförts tidigare vid flera tillfällen (se kapitel 1), mer specifikt under senare år i Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådets skrift om ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö (SOU 2011:60), Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25), Socialförsäkringsutredningen (SOU 2015:21), i rapporter från Statskontoret¹ och Riksrevisionen², i Arbetsmiljöverkets underlag till regeringens forskningspolitik³, i brev från arbetsmarknadens parter till regeringen och i remissvar på olika utredningar (se även avsnitt 1.1.2).

Utredningen har tagit de analyser och förslag som tidigare framförts i beaktande under arbetets gång.

Förutom att föreslå en samlade och samordnande aktör som bevakar och förmedlar kunskap samt utvärderar arbetsmiljöpolutiken har utredningen i uppdrag att belysa hur centrumet kan stärka förutsättningarna för ökat svenskt engagemang i arbetsmiljöarbetet inom EU och internationellt. Behovet av en sådan nationell samlade funktion har tidigare framförts av Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet (SOU 2011:60).

¹ Statskontoret (2014b, 2015).

² Riksrevisionen (2016).

³ Arbetsmiljöverket (2015).

2.2 Arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljön är viktig. De flesta människor tillbringar en stor del av sin vakna tid i sin egen eller andra personers arbetsmiljö. Vissa tillbringar all arbetstid i samma arbetsmiljö medan andra flyttar mellan olika arbetsmiljöer. Alla har en uppfattning om vad arbetsmiljö är, men den är svåratt och betyder långt ifrån samma sak. En god arbetsmiljö är positiv för individer, företag, den samlade produktionen och samhället i stort. I det moderna samhället har arbetslivet, och därmed också arbetsmiljön, fått en allt viktigare ställning. Detta gäller inte minst i Sverige som är en välutvecklad välfärdsstat med omfattande trygghetssystem och där välfärden är knuten till arbete med inkomstrelaterade ersättningar.

Olika begrepp har använts för att definiera arbetsmiljön vid olika tidpunkter. Definitionerna återspeglar synen på arbete, hälsa och säkerhet liksom den betydelse frågan har haft i samhället (se bilaga 5 för en mer utförlig diskussion kring dessa definitioner ur ett historiskt perspektiv). Från mitten av 1990-talet har regeringen i många fall integrerat begreppet arbetsmiljö med arbetsmarknads- och arbetsorganisationsfrågor i det vidare begreppet arbetsliv. Under senare år, exempelvis i den nya arbetsmiljöstrategin, används emellertid begreppet arbetsmiljö flitigare och bredare än tidigare. Dessutom uppmärksammas organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer mer nu än tidigare. Att begreppet vidgas kan bero på att arbetslivet förändrats eller så speglar det en vilja från regeringen att harmonisera det svenska ordbruket med det som används inom ramen för EU:s arbetsmiljöpolitik, i vilken begreppet arbetsmiljö har en bred tolkning.⁴

Ett par aspekter av arbetsmiljö och arbetsmiljöpolitik bör framhållas. Det första är att arbetsmiljön till hög grad bestäms av produktionsvillkor, alltså tekniska och ekonomiska faktorer. I hög grad är arbetsmiljön kopplad till arbetet som utförs, var det utförs (geografiskt, men också med avseende på arbetsplatsens karaktär som kan vara på fabrik, på kontor, i hemmet eller i det närmaste digital) och vilket värde produktionen tillmäts.⁵ Arbetsmiljön bestäms också av ekonomiska konjunkturen. Perioder av åtstramning och rationalisering sätter ofta press på arbetsmiljön, medan högkonjunktur tillåter

⁴ Stycket bygger på olika beskrivningar av arbetsmiljöforskningens och arbetsmiljöpolitikens utveckling; FAS (2007), s. 12–18; Håkansta (2013); Håkansta (2014a), s. 3–20.

⁵ Lundh & Gunnarsson (1987).

satsningar på arbetsmiljö eftersom bra arbetsvillkor blir ett sätt för arbetsgivare att rekrytera och behålla arbetskraft. Historiskt sett har såväl begreppet arbetsmiljö och reformer på arbetsmiljöområdet varit kopplade till ekonomiska konjunkturer och till strukturomvandlingscykler.⁶

Det andra är att arbetsmiljön är svår att reglera på politisk väg eftersom underliggande bestämningsfaktorer är svåra att styra och att det ofta tar lång tid innan insatser och reformer får resultat. Arbetsmiljön tenderar att förändras långsamt, både till det bättre och till det sämre, och det är svårt att etablera exakta kausala orsak-verkan-samband mellan reformer och utfall då många faktorer samverkar.

Det tredje är att arbetsmiljö ofrånkomligt tenderar att kopplas samman med risker, olyckor och problem, snarare än med positiv förändring. De historiska rötterna till dagens arbetsmiljöarbete står att finna i behovet av arbetarskydd som diskuterades i och med att Sverige industrialiserades. Tidiga källor dokumenterar bara skador, sjukdom, olyckor och dödsfall. Det är på många sätt svårt att tänka sig att arbetsmiljön hade någon som helst positiv inverkan på det stora flertalet arbetstagare för 100 år sedan. I dag är Sverige ett land som ligger i framkant vad gäller arbetsmiljö och arbetsmiljöetsatsningar. I takt med ekonomiska och teknologiska förändringar har arbetsmiljön förändrats och så har även lagstiftning, reformer och arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna. Sverige är sedan länge ett land med säkra arbetsplatser i internationell jämförelse då svåra olycksfall och dödsolyckor är ovanliga både i absoluta tal och i förhållande till antalet arbetstagare. De flesta arbetstagare trivs på sina jobb och arbetet betyder mycket för många, eftersom det skapar mening, identitet och gemenskap samtidigt som det tryggar försörjningen. Likväl vet vi betydligt mer om arbetsmiljöns hälsorisker än om vad som påverkar individer på ett positivt sätt vad gäller hälsa, prestation och produktivitet. Trots att ekonomin har förändrats då industrin har minskat och tjänstesektorn har ökat, och arbetskraftens sammansättning har kommit att utgöras till hälften av kvinnor, vet vi mer om fysiska och tekniska risker än om arbetsorganisatoriska risker, i form av både kroppslig och mental belastning, inte minst i kvinnodominerade yrken. Vi vet generellt sett mer om hur enskilda fysiska och kemiska risker påverkar arbetstagares hälsa i enskilda

⁶ Lundh (2002).

yrken än om vad den totala jobbkvaliteten betyder och hur olika komponenter av jobbkvalitet påverkar arbetsrelaterad hälsa och upplevelser av stress i olika yrken. Framför allt vet vi lite om vilka politiska insatser som verkar och vad ett framgångsrikt arbetsmiljöarbete innebär och hur vi åstadkommer förändring ute på arbetsplatserna.

2.2.1 Begreppet arbetsmiljö

Arbetsmiljön omfattar flera olika delar och påverkas av en rad olika faktorer. En del är den fysiska arbetsmiljön som omfattar buller, teknik och exponering för kemiska ämnen. Andra delar är psykiska och sociala, som tillsammans utgör den psykosociala arbetsmiljön för vilken organisatoriska faktorer är viktiga (till exempel ledarskap, arbetsorganisation, planering, krav och medinflytande), liksom relationer mellan människor som arbetar på samma arbetsplats och med andra personer, till exempel kunder, patienter eller förbipasserande.

I Sverige tillämpas en bred definition av arbetsmiljö. Arbetsmiljölagen (AML) föreskriver att arbetsmiljöarbetet ska leda till en arbetsmiljö som både erbjuder skydd mot skador och sjukdomar och att arbetets uppläggning och innehåll ska bidra på ett positivt sätt till ett hälsosamt arbetsliv. Regeringen arbetsmiljöstrategi betonar vikten av att arbetsmiljön ”utformas så att stimulans och möjlighet till utveckling i arbetet gör att de mänskliga resurserna tas bättre till vara” (skr. 2014/16:80, s. 3). Strategin nämner också den ekonomiska aspekten av en god arbetsmiljö, det vill säga att den ytterst bidrar till ökad produktivitet och konkurrenskraft.

På internationell nivå definieras arbetsmiljö på olika sätt, både i tämligen grundläggande och mer detaljerade termer. Det hänger samman med att olika länder har olika slags behov och förutsättningar. Internationella arbetsorganisationen (ILO) har både grundläggande och mer utvecklade definitioner. Enligt en grundläggande definition i konvention nummer 155 är arbetsmiljö arbetet med att förutse, upptäcka, utvärdera och kontrollera risker som uppstår på och från arbetsplatsen som skulle kunna skada arbetstagares hälsa och välbefinnande, samtidigt som hänsyn tas till eventuell påverkan på det omgivande samhället och miljön.⁷ ILO:s konvention nummer 187 går

⁷ Alli (2008).

ett steg längre genom att även lägga in regeringens och arbetsmarknadens parter plikt att bidra till en förebyggande arbetsmiljökultur samt undvika den negativa effekt som skador och sjukdomar har på produktivitet, ekonomisk och social utveckling.

EU:s arbetsmiljöpolitik vilar på ett ramdirektiv (dir. 89/391) som tillämpar samma begrepp för arbetsmiljö som ILO, det vill säga "safety and health of workers at work" eller "Occupational Safety and Health (OSH)". Även innebörden av begreppen är samma eftersom EU hänvisar till termen arbetsmiljö ("working environment"), som följer den definition som anges i ILO:s konvention nummer 155, det vill säga en definition som både omfattar klassiska säkerhetsaspekter av arbetet och en bredare ansats till arbetsmiljöarbete i syfte att förebygga ohälsa.

2.2.2 Arbetsmiljöpolitiken

Målet för den svenska arbetsmiljöpolitiken är en arbetsmiljö som förebygger ohälsa och olycksfall, motverkar att människor utestängs från arbetet, tar hänsyn till människors olika förutsättningar och bidrar till utvecklingen av både individer och verksamhet. Arbetsmiljöpolitiken ska ge de förutsättningar som behövs för ett väl fungerande arbetsmiljöarbete. I det offentliga åtagandet inom arbetsmiljöpolitiken ingår bland annat verksamheten vid Arbetsmiljöverket och stödet till den regionala skyddsombudsverksamheten. En aspekt som skiljer arbetsmiljöpolitiken från andra politikområden är att den delvis bedrivs utan direkt inblandning från staten eftersom arbetsförhållanden i Sverige till stor del regleras genom att arbetsmarknadens parter sluter kollektivavtal.

Arbetsmiljölagen (AML) är en ramlag med syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att skapa en god arbetsmiljö. I AML står det till exempel att arbetsgivaren är ytterst ansvarig för arbetsmiljön och ska leda arbetet mot en bättre arbetsmiljö. Arbetsmiljöarbetet ska vara systematiskt och en del av den ordinarie verksamheten. Arbetstidslagen (ATL), handlar om hur mycket arbetstagar får arbeta per dygn, per vecka och per år, och rätten till pauser, raster eller måltidsuppehåll. Arbetsvillkor regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Om det inte finns något kollektivavtal på arbetsplatsen gäller de minimivillkor som finns i lagen. Förutom den

svenska lagstiftningen påverkar även EU:s lagstiftning det svenska arbetsmiljöarbetet. EU lagstiftar om minimivillkor på arbetsmiljöområdet vilket i sin tur leder till att svenska lagar och föreskrifter måste anpassas till de ändringar som sker på EU-nivå.

Riksdagen har gett bemyndigande till regeringen, som i sin tur har gett bemyndigande till Arbetsmiljöverket att meddela ytterligare föreskrifter gällande arbetsmiljö. Föreskrifterna är ofta mer konkreta än den ram som AML utgör och reglerar på detaljnivå. I föreskrifterna preciserar Arbetsmiljöverket regler för arbetsmiljön i fråga om till exempel buller, farliga ämnen, och arbetsplatsens utformning. En stor del av kraven på arbetsgivarnas arbetsmiljöarbete kommer från Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndighet på området och utövar tillsyn över att arbetsmiljöreglerna följs.

AML skrevs på 1970-talet och återspeglar tiden och utvecklingen fram till dess. Då stod industrin för en större del av både produktion och sysselsättning, fler hade manuella arbeten och fasta anställningar och arbetskraften dominerades av män. Det innebär att AML erbjuder större skydd mot olyckor än mot sjukdomar, är mer inriktad på arbetsmiljön i tillverkningsindustrin än i tjänstesektorn och är bättre anpassad för arbetare än tjänstemän och inte lika tydlig för kvinnodominerade sektorer som den är för traditionellt mansdominerade sektorer. Att AML är en ramlag innebär att tanken är att den kompletteras med föreskrifter som konkretiserar och preciserar kraven på arbetsmiljö. Moderniseringen av lagstiftningen sker ofta genom att dessa mer detaljerade föreskrifter kontinuerligt uppdateras. Ett exempel på arbetsmiljörättens anpassning till det förändrade arbetslivet är Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), som har ersatt föreskrifter från 1980- och 1990-talen.

I AML finns tre aspekter av kunskapens betydelse för arbetsmiljöarbetet. För det första ska arbetsgivaren planera, leda och kontrollera verksamheten samt vidta nödvändiga åtgärder som leder till att arbetsmiljön uppfyller lagens krav. För detta krävs att arbetsgivaren har både kompetens och kunskap om arbetsmiljön och dess inverkan på arbetstagaren och i slutändan även på verksamhetens lönsamhet.

För det andra ska arbetsgivaren upplysa arbetstagaren om risker som kan vara förbundna med arbetet och se till att arbetstagaren får den utbildning som behövs för att kunna undvika risker. Även dessa krav förutsätter kunskaper om arbetsmiljön och dess risker. Kunskap

leder även, i förlängningen, till förbättrat partssamarbete. Arbetstagare har nämligen rätt att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation och arbetsgivare och arbetstagare ska samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö.

För det tredje är arbetsgivaren skyldig att tillgodose behov av organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet och den företagshälsovård som arbetsförhållandena kräver. Dessa skyldigheter kräver att arbetsgivaren har beställarkompetens, vilket även det förutsätter kunskap.

Kunskapens betydelse finns även i arbetsmiljöregler på internationell nivå. Enligt ILO:s konvention 155 ska arbetsmiljöpolitiken se till att landet erbjuder den utbildning och vidareutbildning som behövs för att uppnå en tillfredställande nivå i arbetsmiljön. ILO:s konvention 187 ger rekommendationer på hur det nationella arbetsmiljösystemet bör se ut. Fyra av rekommendationerna relaterar till insamling och spridning av kunskap om arbetsmiljö, nämligen: information och rådgivning om arbetsmiljön; tillgång till arbetsmiljöutbildning; arbetsmiljöforskning; och en mekanism för att samla in och analysera data om arbetsskador och arbetssjukdomar som följer relevanta regler från ILO. Sverige har ratificerat båda dessa ILO-konventioner.

Även på EU-nivå finns regler som förbinder Sverige att bidra till arbetsmiljöarbetets kunskapsbehov. EU:s ramdirektiv för arbetsmiljön 89/391/EEG föreskriver att:

Arbetsgivare skall vara skyldiga att hålla sig à jour med de senaste tekniska och vetenskapliga framstegen vad gäller arbetsplatsens utformning med beaktande av de risker som är förbundna med deras verksamhet att informera de arbetstagarrepresentanter, som enligt detta direktiv har rätt att ta del av sådan information, på ett sådant sätt att en högre skyddsnivå kan säkerställas.

Betydelsen av utvärdering finns reglerat både på europeisk och övrig internationell nivå. Enligt EU:s ramdirektiv för arbetsmiljön ska medlemsstaterna vart femte år lämna in en rapport för utvärdering av EU-kommissionen som beskriver hur direktivet implementerats. Utvärdering finns även som en röd tråd i EU:s arbetsmiljöstrategier, även i

den senaste.⁸ Enligt ILO:s konvention 155 ska medlemsländernas regeringar i samråd med arbetsmarknadens parter formulera, implementera och regelbundet utvärdera den nationella arbetsmiljöpolitiken. ILO:s konvention 187 upprepar kravet på regelbunden utvärdering av arbetsmiljöpolitiken och även att arbetsmiljösystemet, det vill säga ramverket runt arbetsmiljöpolitikens implementering, regelbundet ska utvärderas.

2.2.3 Arbetsmiljöområdets aktörer

Arbetsmiljöfrågor är komplexa av flera anledningar. För det första omfattar arbetslivet många olika slags verksamheter, miljöer och anställningsformer. För det andra kräver ett väl fungerande arbetsmiljöarbete insatser från många olika aktörer och institutioner, till exempel arbetsmarknadens parter, lagar och regler och tillsyn av reglerna. Arbetsmiljöarbetet kan också påverkas av utbildning och forskning samt av hur hälso- och sjukvård och socialförsäkringen fungerar. Denna mångfald av aktörer och strukturer leder ibland till oklarheter inom vilket politikområde, vilken myndighet eller vilken aktör som har ansvar för vad i arbetet att förbättra arbetsmiljön. På policynivå är det vanligast att oklarheter uppstår om arbetsmiljön ska behandlas som en arbetsmarknadsfråga eller hälsofråga. Numera finns emellertid bara en myndighet med specifikt arbetsmiljöuppdrag i sin instruktion: Arbetsmiljöverket.

Regeringen har huvudansvar för arbetsmiljöpolitiken och Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor och har ansvar för att utöva tillsyn av AML och ATL. På nordisk nivå ligger arbetsmiljöfrågor framför allt under Nordiska arbetsmiljöutskottet och på EU-nivå ligger de huvudsakligen på Kommissionen, under Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering. På EU-nivå finns dessutom tre trepartssammansatta organ av relevans för arbetsmiljöarbetet: EU:s rådgivande arbetsmiljökommitté (ACSH), Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA) och Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound). EU-OSHA och Eurofound

⁸ *EU:s strategiska ramverk för arbetsmiljön 2014–2020*. Strategin innefattar utmaningar och strategiska mål som ska ligga till grund för koordineringen av medlemsstaternas nationella arbetsmiljöpolitik.

stys av medlemsstaternas regeringar och arbetsmarknadens parter. ACSH är en kommitté som bidrar till kommissionens arbete med arbetsmiljö i form av underlag och alternativ till lagförslag. På internationell nivå ligger arbetsmiljöfrågor huvudsakligen under ILO. ILO:s medlemsländer beslutar bland annat om konventioner, som medlemsstaterna kan ratificera, och rekommendationer.

Även hälso- och socialpolitiken berör arbetsmiljön. I forskningsrådet Fortes instruktion står att myndigheten ska främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning på arbetslivsområdet, inom vilket arbetsmiljö ingår. Andra myndigheter har angränsande ansvarsområden eller tillfälliga arbetsmiljöuppdrag, till exempel:

- *Försäkringskassan*. Som förvaltningsmyndighet för delar av socialförsäkringen berör verksamheten området arbete och hälsa.
- *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*. Eftersom ISF granskar och utövar tillsyn inom socialförsäkringsområdet kommer de liksom Försäkringskassan ibland in på arbetsmiljöområdet.
- *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)*. Arbetsmiljö finns inte i SBU:s instruktion men organisationen har sedan 2011 i uppdrag av regeringen att sammanställa kunskap om arbetsmiljöns betydelse för uppkomst av sjukdom.
- *Folkhälsomyndigheten*. I arbetet mot större jämlikhet i hälsa arbetar organisationen med elva målområden, varav ett är arbetsliv och hälsa. En av hälsans bestämningsfaktorer, dvs. de faktorer i människors livsvillkor och levnadsvanor som har störst betydelse för hälsan, är arbetsmiljön.

På EU-nivå förekommer arbetsmiljö både som hälsofråga och arbetsmarknadsfråga. På internationell nivå har WHO visst ansvar för arbetsrelaterade frågor men med delvis annan inriktning än ILO, som har större fokus på olyckor och sjukdomar. WHO arbetar mer med arbetsplatsen som en del i folkhälsoarbetet, till exempel genom hälsofrämjande åtgärder på jobbet. WHO ägnar sig också mer åt hälso- och sjukvårdspersonalens hälsa och säkerhet än ILO gör.

Forsknings- och utbildningspolitiken är viktig för arbetsmiljön eftersom de yrkeskårer som bedriver förebyggande och rehabiliterande arbetsmiljöarbete behöver utbildas och arbetsmiljöforskningen behöver finansieras. Regeringens forskningspolitik implementeras av

Vetenskapsrådet, Formas, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Verket för innovationssystem (Vinnova) och andra myndigheter. Det forskningsråd som har tydligast arbetsmiljöinriktning är Forte, men även Vinnova har enligt sin instruktion särskilt ansvar för området arbetsliv. På internationell nivå finns FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco) och EU-kommissionens Generaldirektorat för forskning och innovation. EU-OSHA och forskningsnätverket Partnership for European Research in Occupational Safety and Health (Perosh) verkar aktivt för ökad andel forskningsmedel från EU till arbetsmiljöområdet och EU-OSHA har tagit fram en rad prioriteringar för europeisk arbetsmiljöforskning under perioden 2013–2020.⁹ EU-OSHA och Eurofound bedriver också egen analys av arbetsvillkor och arbetsmiljö på både beställning och egna initiativ. EU-OSHA gör bland annat en undersökning av europeiska företag, European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER) och Eurofound har en undersökning om arbetsvillkor, European Working Conditions Survey.

Arbetsmarknadens parter spelar viktiga roller i arbetsmiljöarbetet på nationell och internationell nivå, vilket finns inskrivet i svensk lag liksom i ILO:s konventioner och EU:s ramlagstiftning för arbetsmiljön. I Sverige bidrar arbetsmarknadens parter, på central och verksamhetsnivå, liksom skyddsombuden, till att arbetsmiljölagen tillämpas. Dessutom har arbetsmarknadens parter inflytande över utformningen av arbetsmiljöpolitiken, både nationellt och internationellt. På nationell nivå deltar arbetsmarknadens parter i utformningen av arbetsmiljöpolitiken genom regelbunden regeringsdialog. På internationell nivå har arbetsmarknadens parter insyn och inflytande genom sin representation i ILO. På EU-nivå är parterna representerade som rådgivande till Kommissionen genom ACSH samt i EU-OSHA och Eurofound. Parterna är även representerade i EU:s ekonomiska och sociala kommitté som exempelvis samråder med rådet och Europaparlamentet i EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande. Förutom det direkta inflytandet på EU-nivå för regeringen dialog med arbetsmarknadens parter i EU-arbetet, exempelvis genom partssamråd inför möten med Rådet för sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (EPSCO).

⁹ EU-OSHA (2013).

Parterna spelar även en viktig roll i produktionen och spridningen av arbetsmiljökunskap genom sitt inflytande över AFA Försäkrings forskningsfinansiering och den informationsverksamhet som bedrivs av Prevent för den privata sektorn, Sunt Arbetsliv för kommun- och landstingssektorn, och andra partssammansatta organisationer.

Ytterligare en aktör som bidrar till arbetsmiljöarbetet är företag som erbjuder företagshälsovård och andra organisationer som erbjuder liknande tjänster. Branschorganisationen Sveriges Företagshälsor företräder ofta företagshälsovårdsföretagen¹⁰.

Universitet och högskolor är arbetsmiljöaktörer genom att de utgör forskningsmiljöer och kan erbjuda utbildningar av relevans för arbetsmiljön. De kan även integrera kunskap om arbetsmiljö i utbildningar av yrkeskåarer som ska utforma framtidens arbetsmiljö, till exempel personalvetare, chefer, ingenjörer, läkare och arkitekter. Även enskilda forskare som är verksamma på högskolor, universitet och institut kan ses som arbetsmiljöaktörer i det att de bedriver forskning vars resultat kan användas för att förbättra arbetsmiljön. I det att arbetsmiljöforskningen speglar ett komplext område kan den på ett förenklat sätt beskrivas som flerdisciplinär, bred och mångbottnad.

2.2.4 Arbetsmiljö i olika branscher och yrken

Ytterligare ett av arbetsmiljöns särdrag är att den ser olika ut för olika grupper då den skiljer sig med avseende på bransch och yrke. Buller förekommer främst i industrin.¹¹ Vibrationer och kemiska ämnen är särskilt förekommande i vissa yrken och risken för silikos, genom exponering för kvartsdamm, är dessutom kopplat till geografi och berggrund på plats. Vissa arbeten innebär mer fysisk belastning medan andra jobb innebär en högre grad av psykisk belastning. Vissa arbeten är monotona medan andra är flexibla och vissa jobb är mer stressiga än andra.

Det finns ett starkt positivt samband mellan arbetets kvalifikationskrav och arbetsmiljö. Arbeten med låga utbildningskrav har

¹⁰ I slutet av 2015 hade organisationen enligt årsredovisningen drygt 100 medlemmar, vilka uppskattades omsätta närmare 95 procent av branschens totala omsättning.

¹¹ Buller förekommer också till exempel i vård- och omsorgssituationer men är då av annan karaktär.

generellt en sämre arbetsmiljö än andra jobb. Arbetets kvalifikationskrav har också ett positivt samband med hälsa och höga kvalifikationskrav är förknippade med bättre hälsa. Även arbetets fysiska krav (som till exempel tunga lyft och ergonomiskt oriktiga arbetsställningar) och förekomst av stress har samband med hälsa. Höga fysiska krav är förknippade med sämre hälsa. Vad gäller stress görs ofta en skillnad mellan positiv och negativ stress. Negativ stress innebär en arbetssituation med höga krav och låg egen kontroll och har, enligt den så kallade krav-kontroll-modellen¹², negativa hälsoeffekter. Positiv stress är däremot kvalitativt annorlunda och förknippad med hög egen kontroll och bättre hälsa. Sammantaget ger arbetets kvalifikationskrav, fysiska krav och grad av negativ stress, det vill säga en sammanvägning av fysisk och mental belastning i arbetet, ett bra mått på total jobbkvalitet. De bästa jobben i detta avseende är tjänstemannayrken med höga kvalifikationskrav, låga fysiska krav och positiv snarare än negativ stress. Dessa jobb är dessutom varierade, har höga löner och är förknippade med stor möjlighet att påverka arbetets tider och organisering.

I takt med att ekonomin förändras har även jobbstrukturen och olika yrkens arbetsinnehåll förändrats, vilket påverkar utvecklingen av jobbkvalitet på aggregerad nivå. Studier av jobbtillväxt i Sverige under de senaste 40 åren visar på en polarisering i och med att arbeten har tillkommit i den lägre och övre delen av lönefördelningen medan mittsegmentet har tunnats ut.¹³ Detta är ett fenomen som även observeras för andra EU-länder och i USA.¹⁴ Polariseringen medför att det är yrken med både sämre och bättre arbetsmiljö och jobbkvalitet som växer. I framtiden förväntas den relativa efterfrågan på arbetsintensiva tjänstejobb inom vård, omsorg och service (till exempel restaurang) öka. Detta indikerar att arbetsmiljöfrågor måste kopplas till frågor om arbetsorganisation (till exempel personaltäthet, arbetsfördelning), arbetsmarknad (till exempel lönestruktur) och samhällskontext (till exempel trygghetssystem).

Det är också viktigt att se kopplingar mellan arbetsmiljön och de grupper som har olika jobb med avseende på etnicitet, social klass och kön. Eftersom olika grupper befinner sig i olika sektorer och

¹² Karasek (1979); Karasek. & Theorell (1990).

¹³ Adermon & Gustavsson (2015); Åberg (2013).

¹⁴ Goos m.fl. (2010); Autor m.fl. (2003).

olika yrken har de också olika arbetsmiljö. Detta gäller inte minst för män och kvinnor.

Könssegregeringen på den svenska arbetsmarknaden är omfattande.¹⁵ Män och kvinnor tenderar i stor utsträckning att vara verksamma i olika sektorer och yrken samt inneha olika positioner inom samma yrke, vilket innebär att deras arbetsmiljö kan se mycket olika ut. Det finns även relativt stora skillnader mellan mäns och kvinnors arbetsförhållanden, hälsa och lön.¹⁶ Dessa skillnader reflekterar arbetsmarknadens könssegregering, men framför allt skillnader mellan yrken med olika könsammansättning. Såväl den fysiska som den psykosociala arbetsmiljön skiljer sig åt i mans- respektive kvinnodominerade yrken. Men framför allt har både mans- och kvinnodominerade yrken sämre arbetsmiljö än könsintegrerade yrken, vilka utmärker sig positivt på flera sätt. Könsintegrerade yrken har högre kvalifikationskrav, lägre fysiska krav och högre total jobbkvalitet. Dessutom är dessa yrken mer flexibla och har ofta högre lönenivå än mans- och kvinnodominerade yrken. De som jobbar i könsintegrerade yrken rapporterar bättre självskattad hälsa och mindre besvär såsom värk. En positiv utveckling över de senaste decennierna är att allt fler, framför allt kvinnor, har kommit att ha könsintegrerade yrken i och med att yrkesstrukturen har uppgraderats med stigande kvalifikationskrav. Gapet mellan män och kvinnor har i detta avseende minskat då kvinnor skaffat sig mer utbildning och sökt sig till jobb där de tidigare inte var särskilt väl representerade.¹⁷

I kvinnodominerade yrken är den negativa stressen högre än i andra yrken, både för män och kvinnor. Kvinnodominerade yrkeskategorier karakteriseras inte bara av mental belastning utan också av hög fysisk belastning. Den fysiska belastningen i kvinnodominerade yrken är emellertid ofta annorlunda än den fysiska belastningen i mansdominerade yrken, exempelvis vad gäller repetitiva rörelser och vridna kroppsställningar. Det är även vanligare med psykisk ohälsa i kvinnodominerade yrken, vilket blir ännu tydligare bland männen i

¹⁵ Detta gäller såväl horisontell, vertikal som intern segregering. Se Stanfors (2007) för en diskussion om dessa begrepp och deras omfattning i Sverige och andra länder.

¹⁶ För fördjupade diskussioner om mäns och kvinnors arbetsmiljö, könsskillnader vad gäller arbetsmiljö och arbetsmiljöer i mans- och kvinnodominerade sektorer/yrken: Forte (2015); Kjellsson m.fl. (2014); Arbetsmiljöverket (2016b); SOU 2015:86.

¹⁷ En oroande tendens är att samma utveckling har gjort att ungdomars och utlandsfödda arbetsmarknad har försvagats samtidigt som betydelsen av att ha ett jobb har ökat för både inkomst och hälsa.

dessa yrkeskategorier eftersom den psykiska ohälsan generellt sett är högre bland kvinnor oavsett yrkeskategori och yrkets könssammansättning. Detta föranleder flera frågor om vad det är som ligger bakom den negativa stressen och vad som utmärker kvinnodominerade yrken i detta avseende. Mycket pekar på att det kan bero på arbetsvillkor, som i sin tur resulterar i organisatoriska och psykosociala arbetsmiljöförhållanden som skiljer sig åt mellan olika yrkeskategorier. Mer specifikt handlar det om strukturella villkor i meningen ekonomiska resurser, personaltäthet samt arbetets organisering. Men det kan också handla om den omedelbara arbetssituationen med avseende på fysisk och mental belastning samt exponering för olika risker. Forskningen om detta är emellertid bristfällig, samtidigt som behovet av kunskap är stort. Utredningen ser, liksom tidigare förstudier och kunskapssammanställningar, ett behov av mer forskning om arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer och yrken och hur dessa skiljer sig från arbetsmiljö i mansdominerade och könsintegrerade sektorer och yrken.

2.3 Vägledande principer för utredningens förslag

Arbetsmiljöcentrum ska ha ett nationellt ansvar för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. Kunskapsspridning och analyser av arbetsmiljö ska inte vara beroende av enskilda parter behov eller av forskningsmiljöers intresse. Givet arbetsmiljöområdets och arbetsmiljöforskningens komplexitet bör arbetsmiljöcentrum arbeta med en bred tolkning av och ansats till arbetsmiljö som är till nytta för hela arbetslivet. Utredningen anser att långsiktighet och nationellt ansvar bäst tillförsäkras genom självständighet och hög vetenskaplig kvalitet. Vägledande principer för utredningens förslag diskuteras nedan. Det är viktigt att den nya organisationen utformas så att ett offentligt åtagande motiveras och att verksamheten upplevs som trovärdig och betydelsefull.

2.3.1 Självständig roll

Opartiskhet är av särskilt stor vikt för en kunskapsintensiv verksamhet. För arbetsmiljöcentrums framgång på lång sikt är det därför avgörande att arbetet vid arbetsmiljöcentrum uppfattas sompräglat

av professionalitet och oberoende.¹⁸ Det är också viktigt för arbetsmiljöcentrum att mottagarna upplever att det som produceras, till exempel i form av kunskapsöversikter och utvärderingar, är av hög kvalitet.

För att säkra trovärdigheten bör den kunskap som sprids och de utvärderingar som tas fram vid arbetsmiljöcentrum vara relevanta för de beslut som fattas inom ramen för arbetsmiljöpolitiken och för det arbetsmiljöarbete som bedrivs. Kunskapen som sprids ska vara objektiv och ge en korrekt och rättvisande bild av de problem som analyseras. Den ska dessutom vara relevant för intressenter i vid mening vilket omfattar beslutsfattare, myndigheter, arbetsmarknadens parter, forskare, journalister och en intresserad allmänhet. Vidare måste arbetsmiljöcentrums anställda ha goda förutsättningar för att utföra arbete av hög kvalitet på bästa sätt, bland annat genom datatillgång, teknik och fortbildning.

Arbetsmiljöcentrum ska i största möjliga mån vara självständigt i sitt arbetssätt. Vikten av självständighet gäller framför allt utvärderingsfunktionen. Den verksamhet som arbetsmiljöcentrum kommer att bedriva kräver samverkan med olika aktörer inom arbetsmiljöområdet, inte minst Arbetsmiljöverket, samtidigt som centrumet ska utvärdera en del myndigheter som det samverkar med. Arbetsmiljöcentrums roll som både utvärderare och samverkande part måste därför tas i beaktande vid utformande av centrumet som organisation, dess placering och verksamhet.

Förutom att utföra projekt på uppdrag av regeringen ska arbetsmiljöcentrum även initiera egna projekt. Därmed kommer projektens inriktning att spegla både regeringens behov och de behov och kunskapsluckor som resulterar från arbetsmiljöcentrums verksamhet. Dessutom bör arbetsmarknadens parter och andra aktörer ges möjlighet att framföra sina behov av forskningsbaserad kunskap och analys genom referens- och samverkansgrupper.

En självständig roll kan uppnås på organisatorisk väg – exempelvis om en verksamhet organiseras i myndighetsform – men också genom arbetssätt. För att säkra en självständig roll bör exempelvis ledare för utvärderingsprojekt få avgöra hur frågeställningar ska besvaras och välja lämplig undersökningsmetod. Dessutom bör resultaten kvali-

¹⁸ En diskussion om kriterier för oberoende finns i Ahlbäck (1999), s. 95.

tetsäkras genom att alla resultat publiceras när utföraren anser att projektet är klart.

För att säkra verksamhetens trovärdighet och i största möjliga mån fylla de behov som finns hos olika målgrupper bör rapporter göras tillgängliga på olika sätt.

Det är också viktigt att arbetsmiljöcentrum målmedvetet arbetar med att kvalitetssäkra sitt arbete genom teori- och metodutveckling av analys- och utvärderingsverksamheten och aktivt arbetar med kvalitetsaspekter i enskilda projekt, inte minst vad gäller kunskaps-spridningen. I detta avseende är erfarenhetsutbyte med aktörer med praktisk erfarenhet av de frågeställningar som arbetsmiljöcentrum arbetar med värdefullt.

Kvalitetsaspekten i arbetssätt är också viktig i arbetet med utvärdering där kraven på data- och metodkännedom är höga, men också där dialog mellan utvärderare och utförare av arbetsmiljöpolitiken behövs för att säkra kvaliteten av utvärderingsuppdraget. Dessutom kan samverkan med olika aktörer och myndigheter, inklusive de som ska utvärderas, ske genom olika former inom de verksamhetsområden som inte är utvärdering, till exempel kunskapsspridning genom konferenser, kurser och seminarier. Därutöver bör, som redan nämnts, myndigheter och arbetsmarknadens parter vara representerade i projektspecifika referensgrupper för att föra in kunskap om hur arbetsmiljöpolitiska åtgärder fungerar i praktiken (se även kapitel 4).

Ett sätt att säkra en självständig roll för arbetsmiljöcentrum är genom att centrumet inrättas som en ny myndighet i stället för att placeras i en befintlig myndighet eller vid ett lärosäte, såsom direktiven föreskriver. Att inordna verksamheten i en befintlig myndighet skulle kunna medföra en risk att arbetsmiljöcentrums självständiga roll går förlorad eftersom verksamheten då måste ta hänsyn till de andra verksamheter som bedrivs på myndigheten. Ett annat sätt att säkra en självständig roll är genom professionell självständighet och ett arbetssätt som fokuserar på kvalitetssäkring. Detta kan förstärkas av att arbetsmiljöcentrum placeras nära forskningen på ett lärosäte och/eller bemannas delvis med forskningskompetent personal.

2.3.2 Hög vetenskaplig kvalitet

Regeringens arbetsmiljöstrategi och direktiven till denna utredning har visat att regeringen har en hög ambitionsnivå för den svenska arbetsmiljöpolitiken. En hög ambitionsnivå vad gäller arbetsmiljö generellt bör naturligtvis avspeglas i en hög ambitionsnivå vad gäller arbetsmiljöcentrum. Under utredningens arbete har olika intressenter framfört en önskan om att verksamheten vid arbetsmiljöcentrum ska kännetecknas av hög vetenskaplig kvalitet. Därför är det viktigt att arbetsmiljöcentrum jobbar målmedvetet med att kvalitets-säkra verksamheten direkt från start. En viktig del i kvalitets-säkringen är att bygga upp rätt kompetens och att ha tillgång till bra data. Andra delar handlar om hur och när resultat sprids och hur de kommuniceras.

Arbetsmiljöpolitiken behöver, precis som alla andra politikområden, bra kunskapsunderlag för att formulera politik och hantera olika typer av problem. Även om det råder stor enighet om att bra arbetsmiljö är något positivt, råder det inte samsyn om arbetsmiljöns roll i eventuella samband med exempelvis produktivitet eller variationer i sjukskrivningstal. Ett annat problem är att forskningen endast ger begränsad vägledning för hur politiska strategier för framtiden ska formuleras eftersom framtiden är behäftad med osäkerhet. Utvärderingar av tidigare åtgärder kan ge viss vägledning om effekten av nya, liknande, åtgärder, men slutsatser kommer alltid att vara förknippade med osäkerhet. Därför är det viktigt för arbetsmiljöcentrum att försöka utveckla nya metoder för utvärdering och utveckling av svensk arbetsmiljöpolitik, lära av andra länder och kunskap från deras arbetsmiljöinstitut, men också arbeta med hearings och referensgrupper med bred representation för diskussion om arbetsmiljöpolitiska utmaningar.

Som ett led i sin kompetensuppbyggnad bör arbetsmiljöcentrum etablera kontakter med arbetsmiljöaktörer och forskare och bygga upp mötesplatser med de ledande professionella miljöerna i Sverige och utomlands.

För att säkra kvaliteten i arbetsmiljöcentrums analyser och utvärderingar behöver det finnas vetenskaplig kompetens på alla nivåer liksom bakgrund i flera olika vetenskaper bland de anställda. Detta kan uppnås genom att de som rekryteras har olika bakgrund och inriktning, men också genom att kompetensluckor fylls genom pro-

jektanställningar och samarbete med personer vid andra nationella och internationella professionella miljöer. Flervetenskaplig bakgrund på olika nivåer och en blandning av generalister och specialister kan till exempel uppnås genom att arbetsmiljöcentrum förläggs nära forskningen på en ort/i en region där personer med bakgrund i flera olika vetenskaper finns representerade.

Ytterligare ett led i kvalitetssäkringen kan bestå av att en projekt-specifik referensgrupp kopplas till varje projekt. Dessa referensgrupper ska omfatta personer med sakkunskap men också personer som har praktisk kunskap, bland annat från arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter.

En annan del i kvalitetssäkringen är att arbetsmiljöcentrum får in oberoende synpunkter i samband med publicering. Exempel på detta är intern såväl som extern faktagranskning och seminariebehandling. Det är, framför allt under uppbyggnadsskedet, av stor vikt att få synpunkter från forskare/specialister utanför organisationen på nya analyser och rapporter.

Stor vikt ska läggas vid spridningen av resultaten till riksdag och regering, berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, andra arbetsmiljöaktörer, massmedia och allmänhet. Hur utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrums kunskapskommunikation förhåller sig i förhållande till andra myndigheters uppdrag beskrivs ingående i avsnitt 5.8.

2.3.3 Nationellt ansvar

Arbetsmiljöcentrum ska ta ett nationellt ansvar vad gäller kunskap om arbetsmiljö och utvärdering av arbetsmiljöpolitiken. Ett nationellt ansvar innebär att arbetsmiljöcentrum ska fungera som en samlade aktör för att tillgängliggöra den svenska kunskapsproduktionen inom arbetsmiljöområdet i och med dess samlade, spridande och utvärderande funktioner. Ett mål för verksamheten är att i ökad utsträckning nå ut med forskningsbaserad kunskap som stöd i det praktiska arbetsmiljöarbetet. Vidare ska arbetsmiljöcentrum samarbeta med forskningsråden om hur resultaten från den forskningen som de finansierar ska kommuniceras. Arbetsmiljöcentrum ska också skapa en nationell kontaktpunkt för det internationella arbetsmiljöarbetet genom representantskap i olika internationella forskningsorgan och

nätverk. Det nationella ansvaret innebär också att kunskapsspridningen ska vara relevant för alla typer av arbetsmiljöer i hela landet. Nationellt ansvar för att tillgängliggöra kunskap innebär en bred ansats till arbetsmiljö som täcker såväl fysiska som psykosociala aspekter samt inbegriper hela det moderna arbetslivets villkor och utmaningar, med särskild tyngdpunkt på kvinnors arbetsliv och arbetsmiljö i kvinnodominerade branscher. Det innebär även ett flervetenskapligt arbetssätt i vilket frågeställningar och problem rörande arbetsmiljö angrips från olika analytiska perspektiv och discipliner, där alla är förknippade med kvalitet och konkurrenskraft inom respektive ämne.

Arbetet med att axla det nationella ansvaret för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö måste ske genom nära samverkan med all den expertis som finns inom olika specialområden i Sverige och, om det behövs, i andra länder. En modell för denna bevakning är att skapa nätverk som liknar det som landets arbetsmedicinska kliniker har och som fungerar väl.¹⁹

Det nationella ansvaret motiverar även att stor vikt skall läggas vid spridning av kunskap till riksdag och regering, berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, andra arbetsmiljöaktörer, media och allmänhet.

¹⁹ Även ämnesföreträdare, det vill säga professorer, i arbetsmedicin finns representerade i detta nätverk.

3 Överväganden kring placering av arbetsmiljöcentrum

Utredningens bedömning: Efter att ha övervägt för- och nackdelar med olika befintliga myndigheter och befintliga lärosäten för placering av arbetsmiljöcentrum finner utredningen att det är svårt att, inom ramen för direktiven, finna en befintlig myndighet att placera arbetsmiljöcentrum på. Däremot kan Stockholms universitet vara ett lämpligt lärosäte för placering av den nya organisationen.

3.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag på vilken befintlig myndighet eller lärosäte verksamheten ska placeras. Utredningen har noga övervägt lämplig placering för den nya organisationens verksamhet. Slutsatsen är att det saknas lämplig myndighet att placera verksamheten på men att Stockholms universitet kan vara ett lämpligt lärosäte för placering av arbetsmiljöcentrum. I detta kapitel redogörs för olika aspekter som tagits in i utredningens överväganden.

Utredningen har utgått från att arbetsmiljöcentrum ska vara *en* organisation med både kunskapsspridande och utvärderande uppdrag samt med ett uppdrag att representera Sverige i olika internationella sammanhang. Utredningen bedömer att det finns fördelar med att samordna funktioner och samla kompetens för att skapa ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö. Skälen till detta är att det behövs en nationell aktör inom arbetsmiljöområdet och att denna bör ha ett tydligt mandat. Det finns också synergier mellan det kunskapsspridande och det analyserande och utvärderande uppdraget. Vidare behövs en kritisk massa av personal och verksamhet för att få till stånd

en dynamisk och positiv utveckling av verksamheten. Därför anser utredningen att *en* samlande och samordnande organisation kan verka bättre för att lyfta arbetsmiljöfrågorna, verka långsiktigt genom att sprida den forskningsbaserade kunskapen på området och genomföra utvärderingar på ett systematiskt sätt än om dessa verksamheter splittras upp på olika myndigheter. I diskussioner med såväl arbetsmarknadens parter som forskare under utredningens gång har dessutom framkommit att det är önskvärt med en ny organisation snarare än uppsplittring av verksamheten på flera existerande organisationer.

Det första kriteriet som utredningen använt i sina överväganden är att en potentiell värmyndighet ska bedriva verksamhet liknande arbetsmiljöcentrums alternativt bedriva verksamhet inom arbetsmiljöområdet. Utredningen har därför tittat närmare på myndigheter med uppdrag som sammanfaller med eller tangerar arbetsmiljöområdet samt myndigheter som bedriver politikutvärdering eller sprider av forskningsbaserad kunskap.

Det andra kriteriet som utredningen använt i sina överväganden är att arbetsmiljöcentrum, genom sitt utvärderingsuppdrag, behöver ha distans till de myndigheter som utför arbetsmiljöpolitiken.

Utredningen har inte funnit någon befintlig myndighet eller befintligt lärosäte utanför Stockholm/Uppsala som kan vara aktuell för placering av arbetsmiljöcentrum.

3.2 Överväganden för placering av arbetsmiljöcentrum på myndighet

Här följer i korthet för- och nackdelar med de myndigheter som övervägts av utredningen för placering av arbetsmiljöcentrum:

Arbetsmiljöverket

- **Fördelar:** Arbetsmiljöverket är för närvarande den enda myndigheten med arbetsmiljö som huvudinriktning. Arbetsmiljöverket har expertis, praktisk erfarenhet och goda kontakter inom området. Genom inspektionsverksamheten har myndigheten kännedom om intressenternas behov och får snabbt signaler om arbetsmiljöproblem. Förutom tillsyn och regelutformning har myndigheten sedan Arbetslivsinstitutets (ALI) nedläggning fått ett ut-

ökat uppdrag som innebär insamling och spridning av forskningsbaserad kunskap och representation i några internationella organisationer. Vidare har myndigheten ansvar för den officiella arbetsmiljöstatistiken, vilken är viktig för arbetsmiljöcentrums verksamhet. Placering på Arbetsmiljöverket skulle innebära tillgång till och möjlighet till samarbete rörande viktiga datakällor. Organisatoriskt finns tre angränsande ytor mellan Arbetsmiljöverket och den verksamhet som föreslår i utredningens direktiv: Arbetsmiljöverkets enhet för statistik och analys, kommunikationsavdelningen samt regelavdelningen. Placering av den nya verksamheten på Arbetsmiljöverket skulle gynnas av att den är en redan fungerande organisation inom samma sektor med relevant kompetens inom olika viktiga arbetsmiljöfrågor, kommunikation, statistik och analys.

- Nackdelar: Statskontoret och Riksrevisionen har påpekat att Arbetsmiljöverket under senare år fått alltför många uppdrag, vilket har gjort det svårare att uppfylla tillsynsuppdraget. Regeringen rekommenderas därför att förbättra styrningen av Arbetsmiljöverket genom att tydligare ange prioriteringar och förväntningar på Arbetsmiljöverket. Om myndigheten i huvudsak ska ägna sig åt tillsyn rekommenderas att detta tydligare framgår. Vidare framhålls att regeringen lämnat många uppdrag till myndigheten, vilket lett till att kärnverksamheten fått mindre resurser. Att förlägga arbetsmiljöcentrum till Arbetsmiljöverket skulle ytterligare öka andelen annan verksamhet, snarare än bidra till renodling av verksamheten. Vidare gör utvärderingsuppdraget Arbetsmiljöverket till en mindre lämplig värmyndighet eftersom Arbetsmiljöverket är den mest centrala statliga aktören inom arbetsmiljöpolitiken. För att kunna granska politiken bör utvärderingsmyndigheter vara fristående från den genomförande verksamhet som utvärderas. Arbetsmiljöverkets långa tradition av tillsyn och regelgivning/normering innebär även att placering av en organisation inriktad på forskningsbaserad kunskap riskerar att bli mer sårbar än den skulle vara på en mer analytiskt inriktad myndighet som exempelvis IFAU, SBU och ISF (se nedan).

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska utvärderingar (IFAU)

- **Fördelar:** IFAU:s uppdrag omfattar uppföljningar, utvärderingar och andra studier inom ett antal stora politikområden: arbetsmarknad, utbildning och socialförsäkring. IFAUs analyser är uppskattade och anses hålla hög vetenskaplig nivå.¹ Sedan verksamheten startade 1997 har IFAU etablerat sig som en myndighet med hög grad av trovärdighet i form av experthjälp i många sammanhang och som referens i politiska diskussioner. I praktiken fungerar myndigheten som ett fristående forskningsinstitut med en stor andel egeninitierade projekt. I viss mån tangerar arbetsmiljöcentrums och IFAU:s uppdrag varandra i och med att arbetsmiljö är nära kopplad till arbetsmarknadens segmentering med avseende på yrke, utbildning och kön. Att ingå i IFAU skulle innebära nära samverkan med forskare vid Uppsala universitet och tillgång till registerdata. IFAU har på ett systematiskt och långsiktigt sätt jobbat för att uppnå sin status som självständig och oberoende analys- och utvärderingsmyndighet med stark analys- och metodkompetens samt unik² tillgång till data. Detta innebär att de har kompetenser som skulle vara värdefulla i uppbyggandet av arbetsmiljöcentrum.
- **Nackdelar:** IFAU är en liten myndighet som redan nu har ett omfattande uppdrag. Den huvudsakliga ingången i analyser och utvärderingar är nationalekonomisk och kvantitativ med fokus på att etablera kausala förhållanden och effekter. Arbetsmiljöfrågor ingår inte i IFAU:s uppdrag (med undantag för ett regeringsuppdrag om att förmedla forskningsmedel till externa projekt avseende arbetsmiljö och produktivitet som resulterade i två rapporter under 2012). Vidare finns en viktig skillnad mellan arbetsmiljöcentrum och IFAU i det att arbetsmiljöcentrums uppdrag har två delar. Medan arbetsmiljöcentrums utvärderingsuppdrag liknar det som IFAU har inom andra politikområden är den andra delen, fältspecifik kunskapspridning, inte något som bedrivs på IFAU.

¹ IFAU utvärderades 2004 och fick ett gott omdöme av expertpanelen (FAS, 2004). Många av IFAUs studier håller hög vetenskaplig nivå och publiceras i högt rankade tidskrifter efter att ha släppts i institutets rapportserie.

² Lag (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Därför skulle placering av arbetsmiljöcentrum på IFAU innebära att IFAU skulle behöva ses över och förändras, sannolikt med negativa konsekvenser för IFAU. Dessutom står det i direktiven att arbetsmiljöcentrum inte ska vara forskningsutförande eller forskningsfinansierande vilket IFAU är. Ytterligare en nackdel är att arbetsmiljöområdet är annorlunda från det arbetsmarknads-ekonomiska i det att det är brett och kräver vetenskapliga kompetenser som i dag saknas på IFAU. IFAU:s inriktning mot i första hand nationalekonomi skulle därför behöva utökas att omfatta fler discipliner och en sådan organisationsförändring skulle påverka den existerande verksamheten vid IFAU på ett sätt som utredningen bedömer inte är odelat positivt. Slutligen har IFAU uttalat skepsis inför förslaget att vara värd för organisationen både i sitt remissvar till Pensionsåldersutredningen och i sitt underlag till utredningens kartläggning av forskningsmiljöer (se bilaga 3). Enligt IFAU skulle en ytterligare utvidgning av uppdraget vara problematisk, dels organisatoriskt, dels kompetensmässigt då ett uppdrag rörande arbetsmiljöområdet skulle kräva en helt annan forskningskompetens än den som myndigheten har i dag. Den kunskapsspridande verksamheten skulle innebära att den arbetsmiljörelaterade verksamheten utgör en mycket stor del av den sammantagna verksamheten varför värdorganisationen och dess förutsättningar i grunden skulle förändras vilket inte är önskvärt.

Arbetsförmedlingen

- **Fördelar:** Myndigheten har ett uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering vilket är ett relevant område som angränsar till arbetsmiljöområdet. Arbetsförmedlingen samverkar med Försäkringskassan kring personer som har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Analysavdelningen har övergripande ansvar för att genomföra, dels analyser som avser behovet av arbetsmarknadspolitiska insatser, dels analyser som belyser hur Arbetsförmedlingens verksamhet bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och till att uppnå målen för arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens analysavdelning är stor och har flervetenskaplig kompetens för analyser inom flera för arbetsmiljö relevanta områden, särskilt kring rehabilitering av individer som har

blivit sjuka av jobbet. Placering av arbetsmiljöcentrum på Arbetsförmedlingen skulle innebära närhet till denna kompetens med möjligheter till samarbeten.

- 1 **Nackdelar:** Arbetsförmedlingen är en mycket stor myndighet som ansvarar för flera omfattande politiska uppdrag däribland offentlig arbetsförmedling, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingens fokus är arbetsmarknadsfrågor och även om arbetsförmedlingen har uppdrag inom rehabilitering och en stor analysavdelning så finns det risk att arbetsmiljöfrågor skulle nedprioriteras i förhållande till de andra uppdragen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

- **Fördelar:** Myndigheten bedriver utvärdering och analys av socialförsäkringarna, vilket angränsar till arbetsmiljöområdet genom kopplingen mellan arbetsskadeförsäkringen och individens arbetsmiljö. ISF har exempelvis bedrivit projekt om sjukskrivningsprocessen för småföretag och utrett arbetsförmåga. ISF är en flervetenskaplig myndighet med samhällsvetenskaplig, juridisk och medicinsk kompetens vilket innebär att det redan finns kompetens som är relevant för den nya organisationen.
- **Nackdelar:** Även om ISF bedriver analyser och utvärderingar, är den huvudsakligen en tillsynsorganisation. Vidare saknar ISF, liksom IFAU, det kunskapspridande uppdrag som kommer att ingå i arbetsmiljöcentrums uppdrag. Därmed skulle ISF:s organisation, liksom IFAU:s, väsentligen behöva ses över och förändras om arbetsmiljöcentrum placeras vid myndigheten.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)

- **Fördelar:** I Fortes uppdrag ingår att främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv, utreda vilka forskningsbehov som är angelägna samt ta initiativ till och främja den forskning som behövs för att tillgodose sådana behov, ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat, främja och ta initiativ till forsknings-samarbete och erfarenhetsutbyte internationellt och inom EU.

Vidare har Forte nära kopplingar till Sveriges arbetsmiljöforskare. Den kunskapsspridande kompetensen och upparbetade kontakter med forskare skulle vara tillgångar om arbetsmiljöcentrum placerades på Forte.

- **Nackdelar:** Arbetsmiljö är bara ett av flera områden som Forte verkar inom. Om en arbetsmiljöinriktad organisation skulle inlemmas i myndigheten finns risk för att uppdraget och ett ökat fokus på arbetsmiljö skulle kunna påverka Fortes ställning som forskningsfinansiär med ett helhetsansvar för området hälsa, arbetsliv och välfärd. Dessutom ska arbetsmiljöcentrum inte vara forskningsfinansierande vilket är Fortes huvuduppgift.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU)

- **Fördelar:** SBU har som uppgift att granska de metoder som används inom hälso- och sjukvården, både breda problemområden och enskilda behandlingsmetoder. SBU bedriver inte egen forskning utan samlar, granskar och ställer samman befintliga forskningsresultat efter systematiska litteratursökningar efter viss metodik. SBU har ett nätverk av sakkunniga som medverkar vid framtagandet av översikterna. SBU tar sedan flera år översikter inom arbetsmiljöområdet, dock inte utvärderingar av politik. Redan upparbetad kompetens och goda kontakter med arbetsmiljöforskare skulle troligtvis inverka positivt om arbetsmiljöcentrum placerades på SBU.
- **Nackdelar:** SBU:s kunskapssammanställningar har en tydlig medicinsk profil både ämnes- och metodmässigt. Såväl inriktningen som metodiken behöver kompletteras med kunskapssammanställningar av andra typer och med andra inriktningar. Vidare bedriver SBU inte utvärdering av politik. Andelen arbetsmiljö i förhållande till andra områden som SBU arbetar med är liten. Om en arbetsmiljöinriktad organisation skulle inlemmas i verksamheten finns risk för att det skulle uppstå en slagsida åt arbetsmiljöfrågan. Det skulle kräva en stor förändring i SBU:s arbetssätt.

Folkhälsomyndigheten

- **Fördelar:** Folkhälsomyndigheten ska utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsoområdet, framställa statistik och analysera utvecklingen av hälsans bestämningsfaktorer. Arbetsmiljön är en av dessa bestämningsfaktorer. Detta skulle kunna utgöra ett skäl till att placera arbetsmiljöcentrum vid myndigheten.
- **Nackdelar:** Folkhälsomyndigheten bedriver ingen specifik verksamhet inom arbetsmiljöområdet. Att placera arbetsmiljöcentrum vid Folkhälsomyndigheten skulle innebära att arbetsmiljö inordnades under folkhälsofrågorna och skulle kunna innebära att arbetsmiljöområdet marginaliseras om arbetsmiljöcentrum placerades vid myndigheten

Försäkringskassan

- **Fördelar:** Försäkringskassan har inget arbetsmiljöuppdrag men genom att socialförsäkringsområdet har beröringspunkter med arbetsmiljöområdet samverkar myndigheten både med Arbetsmiljöverket och Arbetsförmedlingen i frågor om arbetsmiljö och rehabilitering. Försäkringskassan har, liksom Arbetsmiljöverket, nationellt ansvar för statistik av relevans för arbetsmiljöcentrum. Dessutom finns en analysavdelning med relevant kompetens. Detta kan vara skäl till att placera arbetsmiljöcentrum vid myndigheten.
- **Nackdelar:** Försäkringskassan är en mycket stor myndighet med omfattande uppdrag. Det finns risk att arbetsmiljöfrågorna inte skulle prioriteras tillräckligt högt och därmed få sämre genomslagskraft och effekt i samhället. Arbetsmiljöcentrum kommer att utvärdera arbetsmiljöpolitiken och Försäkringskassans uppdrag inom rehabilitering gör att en placering på Försäkringskassan är olämplig.

3.3 Överväganden för placering av arbetsmiljöcentrum på lärosäte

Fördelar

På lärosäten finns personer med forskarkompetens på olika nivå och med olika vetenskaplig inriktning, vilket är viktigt för arbetsmiljöcentrums analyserande, utvärderande och kunskapsspridande verksamhet. På några lärosäten finns det redan enheter med arbetsmiljöuppdrag medan det på andra finns enheter med uppdrag som angränsar till arbetsmiljöcentrums uppdrag. Det finns erfarenhet och upparbetade rutiner för både kunskapsspridning och kvalitetssäkring av rapporter inom universitet och högskolor. Dessutom har lärosäten ofta tillgång till stora bibliotek och forskningsdatabaser samt administrativa rutiner för exempelvis tryck av rapporter, vilka alla är viktiga förutsättningar för arbetsmiljöcentrums uppdrag. Vidare är det oberoende och självständighet som präglar forskning på lärosäten, den så kallade akademiska friheten, en fördel för utvärderingsverksamheten, som kräver ett visst avstånd till de myndigheter som genomför arbetsmiljöpolitiken. Slutligen kännetecknas lärosäten av stora krav på hög vetenskaplig kvalitet. Sammantaget utgör dessa fördelar skäl för placering av arbetsmiljöcentrum vid lärosäte.

Nackdelar

Arbetsmiljöcentrum ska ta ett nationellt ansvar och kommer därför att behöva använda sig av Sveriges samlade vetenskapliga kompetens inom olika vetenskapliga discipliner. Eftersom kompetensen finns utspridd på olika lärosäten i landet är det viktigt att arbetsmiljöcentrum, om det placeras på ett lärosäte, inte anlitar forskare som arbetar där i högre grad än forskare med samma eller högre kompetens på andra lärosäten. Arbetsmiljöcentrum bör av samma skäl inte kopplas till en redan existerande institution eller forskningsmiljö. Dessutom skulle det riskera att verksamheten blir alltför präglad av en vetenskaplig disciplin och att den blir personberoende. En eventuell placering av arbetsmiljöcentrum vid lärosäte kräver därför en fristående placering inom lärosätets organisation eftersom arbetsmiljöcentrum inte ska vara en forskningsutförande enhet.

En fristående placering inom ett lärosäte ger arbetsmiljöcentrum en självständig roll, men innebär att det är rektor som styr över organisationens inriktning och tillvaro på lång sikt vilket minskar regeringens inflytande.

Lärosätenas autonomi och den akademiska friheten måste beaktas vilket påverkar exempelvis vilka utvärderingsuppdrag som kan utföras och hur de ska genomföras. Utvärdering av politik faller vanligtvis inte på lärosätetsmiljöer.³ I den mån politik, i meningen reformer och särskilda insatser och initiativ, utvärderas, sker det oftast på initiativ av enskilda forskare/forskningsmiljöer i det att utvärderingen är forskningsmässigt intressant. Det förekommer också att mer reguljära utvärderingsuppdrag läggs ut på enskilda forskare/forskningsmiljöer som innehar sakkunskap och expertis inom ett för utvärderingen relevant fält och som är villiga att ta sig an uppdraget givet förutsättningarna.

Utredningen bedömer att arbetsmiljöcentrums verksamhet påverkas av särskilda hänsyn till lärosätets autonomi och akademisk frihet. Det framstår för utredningen som oklart hur en lärosätetsplacering är förenlig med ett tydligt mandat och omfattande samverkan med myndigheter, exempelvis forskningsråd, som många på lärosätet är beroende av; nationellt representantskap i olika internationella organisationer; samt ett utvecklat partsinflytande vad gäller den kunskaps-spridande verksamheten.

Mer specifika överväganden kring placering på lärosäte

Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att skapa en fristående enhet på Stockholms universitet (SU). Lärosätet har en bredd och ett djup inom flera för arbetsmiljöcentrum relevanta vetenskapsområden, särskilt om verksamheten ska ha en tyngdpunkt på kvinnodominerade branscher och arbetsplatser och till dessa kopplade arbetsmiljöproblem. Forskningsmässigt meriterade och relevanta miljöer på SU har upparbetat samarbete med likaledes starka forskningsmiljöer inom arbetsmiljöområdet på Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan. Närheten till flera olika lärosäten med repre-

³ Ett undantag är Agrifood i Lund som gör analyser och utvärderingar som berör jordbruk, fiske, livsmedel och landsbygd.

sentation från samtliga relevanta vetenskapliga discipliner är en stor fördel. SU har dessutom en tradition av att hantera institut, särskilda inrättningar och nationella kompetenscentrum.

3.4 Sammanfattning

I tabell 1 nedan har fyra kriterier för arbetsmiljöcentrums placering lagts in samt de olika alternativ som diskuterats ovan. Som framgår finns det många myndigheter med uppdrag som sammanfaller med eller angränsar till arbetsmiljöområdet men ingen som har samma slags kombination av kunskapsspridande och politikutvärderande verksamheter som föreslås för arbetsmiljöcentrum.

Om arbetsmiljöcentrum ska ha både kunskapsspridning och utvärdering som uppgifter inom ramen för en och samma organisation, vilket utredningen föreslår, finns det ingen lämplig myndighet för placering av arbetsmiljöcentrum. Detta är också anledning till att utredningen inte har övervägt Statskontoret för placering av utvärderingsuppdraget. Statskontoret har i uppdrag att ta fram underlag för analys av statlig och statligt finansierad verksamhet. Utvärdering ingår i den verksamheten men Statskontoret har inte i uppdrag att själv initiera utvärderingar och till dessa kompletterande analyser, och saknar närhet till arbetsmiljöområdet.

Tabell 3.1 Sammanställning över myndigheter med verksamheter som angränsar till arbetsmiljöcentrums uppdrag

Myndighet	Arbetsmiljö- uppdrag	Angränsande uppdrag	Kunskaps- spridning	Utvärdering av politik
<i>Arbetsmarknadsdepartementet</i>				
Arbetsmiljöverket	Ja	Ja	Ja	Nej
IFAU	Nej	Nej	Till viss del	Ja
Arbetsförmedlingen	Nej	Ja	Nej	Nej
<i>Socialdepartementet</i>				
Forte	Ja	Ja	Ja	Nej
ISF	Nej	Ja	Till viss del	Ja
SBU	Nej	Ja	Till viss del	Nej
Folkhälso- myndigheten	Ja	Ja	Ja	Nej
Försäkrings- kassan	Nej	Ja	Ja	Nej
<i>Utbildningsdepartementet</i>				
Lärosäten	Vissa	Vissa	Ja	I vissa fall

Sammanfattningsvis finner utredningen, efter att ha övervägt för- och nackdelar med olika myndigheter som skulle kunna lämpa sig för placering av arbetsmiljöcentrum och dess verksamhet, att det är svårt att finna en befintlig myndighet att placera arbetsmiljöcentrum på.

Däremot är en placering på Stockholms universitet ett tänkbart alternativ. Utredningen anser dock att den bästa lösningen är att arbetsmiljöcentrum inrättas som en ny myndighet då detta ger bättre förutsättningar för arbetsmiljöcentrum att leva upp till den verksamhet som beskrivs i direktiven.

Båda dessa förslag, det vill säga att en ny myndighet inrättas eller att arbetsmiljöcentrum inrättas på Stockholms universitet, presenteras i detalj i kapitel 4.

4 Arbetsmiljöcentrum inrättas på Stockholms universitet eller som ny myndighet

Utredningens förslag: Utredningens ena förslag är att ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö och dess verksamhet placeras på Stockholms universitet som en särskild inrättning med egen instruktion. Utredningens andra förslag är att en ny myndighet inrättas för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. Myndigheten inrättas som en enrådsmyndighet som leds av en generaldirektör. Myndigheten placeras i Stockholm och får namnet Nationellt arbetsmiljöcentrum.

Enligt direktiven ska utredningen föreslå vid vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte som arbetsmiljöcentrums verksamhet ska placeras. I kapitel 3 presenteras överväganden angående placering på olika myndigheter och på lärosäte. I detta kapitel presenteras utredningens två förslag. Det ena förslaget är att arbetsmiljöcentrum placeras på Stockholms universitet som en särskild inrättning. Det andra förslaget är att en ny myndighet inrättas. Verksamheterna i de två förslagen liknar varandra men med kvalifikationerna att verksamheten och styrningen i förslaget om särskild inrättning på Stockholms universitet måste ske med hänsyn till organiseringen av övrig verksamhet vid universitet och högskolor och iaktta de principer som gäller enligt rådande lagstiftning. Utredningen anser att placeringen av arbetsmiljöcentrum har implikationer för centrumets verksamhet och att förslaget om en ny myndighet bättre lever upp till direktiven avseende verksamheten som ska bedrivas långsiktigt och i linje med ett nationellt intresse.

4.1 Skäl för förslaget att inrätta arbetsmiljöcentrum vid Stockholms universitet

Inom Stockholms universitet finns framstående forskningsmiljöer av relevans för dagens arbetsmiljöproblem: Institutet för social forskning (SOFI), Stressforskningsinstitutet, psykologiska institutionen, företagsekonomiska institutionen och nationalekonomiska institutionen. Miljöerna är starka inom respektive fält och har på olika sätt erfarenhet av att axla uppdrag likt de som det föreslagna arbetsmiljöcentrum skulle få. Det finns även en plan för samverkan mellan dessa forskningsmiljöer och forskningsmiljöer på andra lärosäten i Stockholm som skickats in till utredningen. Genom detta nätverk är forskningsmiljöerna på Stockholms universitet kopplade till stark forskning med medicinsk inriktning (Karolinska institutet, KI) och teknisk inriktning (Kungl. Tekniska högskolan, KTH).¹ Inom nätverket finns tillgång till datamaterial som möjliggör analyser, erfarenhet av att använda dessa samt en hög metodkompetens. Den höga vetenskapliga kvaliteten och goda insynen i det nationella forskningsläget gör att detta är ett kluster som, under ledning av inrättningen på Stockholms universitet, bedöms kunna axla ett nationellt ansvar.

Det nationella ansvaret kräver att arbetsmiljöcentrum använder sig av den bästa kompetensen inom olika områden, oavsett var i landet den finns. Därför är det viktigt att arbetsmiljöcentrum inte får en tyngdpunkt mot de vetenskapliga discipliner som finns representerade på Stockholms universitet. Förutom kvalitetsargumentet är det viktigt för arbetsmiljöcentrums legitimitet att inte en forskargrupp uppfattas som mer gynnad och exempelvis mer anlitad än andra på grund av organisationens lokalisering. Denna risk minimeras genom det nätverk som beskrivits ovan mellan KTH, KI och Stockholms universitet.

I kapitel 3 om överväganden för placering på andra myndigheter nämner utredningen att det kan vara en nackdel att inrätta arbetsmiljöcentrum i en större myndighet på grund av risken att verksamheten påverkas av myndighetens övriga arbete genom att den får mindre uppmärksamhet och kan påverkas av förändrad inriktning i

¹ Inom ramen för nätverket bedrivs även utbildning med koppling till arbetsmiljö, exempelvis AKPA vilket är ett program för arbetsmarknadskunskap och management (tidigare personaladministration). Det bedrivs också professionell vidareutbildning vid de olika lärosätena.

verksamheten i övrigt. Utredningen anser att samma risk finns vid placering på ett lärosäte. Å andra sidan finns fördelar med placering på lärosäte, exempelvis den vetenskapliga kompetensen och stödfunktioner som bibliotek, forskningsinfrastruktur och ekonomisk administration. Den redan befintliga strukturen ger goda förutsättningar till att bygga upp en verksamhet av god kvalitet och kan bidra till en effektiv organisering av arbetsmiljöcentrum. Stockholms universitet har dessutom erfarenhet av ett flertal centrumbildningar och institut med olika verksamhet och styrmodeller.

Samtidigt är Stockholms universitet en forskningsinstitution medan arbetsmiljöcentrum varken ska forska, finansiera eller beställa forskning. Det behövs därför en avgränsning som förtydligar att arbetsmiljöcentrum inte ska vara ett forskningsinstitut eller riskera en utveckling mot ett forskningsinstitut. Det kan ses som märkligt att lägga en organisatorisk enhet som varken ska bedriva, beställa eller finansiera forskning på ett lärosäte. Utredningen ser ändå att det finns synergieffekter som kan uppnås genom att centrumet organiseras i nära anslutning till en forskningsbaserad verksamhet. Dels för de organisatoriska vinsterna som kan göras, dels för arbetsmiljöcentrums behov av nära samarbete med forskningen.

Ytterligare en fördel med placering vid Stockholms universitet är att lärosäten är mer självständiga än vad förvaltningsmyndigheter är. Lärosätets uppgift är att vara kritiskt reflekterande institutioner i samhället, vilket ger lärosätet frihet att bestämma sin inriktning och utveckling av verksamheten utan detaljerad politisk styrning. Lärosätets behov av autonomi liknar den självständighet som arbetsmiljöcentrums utvärderingsverksamhet kräver gentemot beslutsfattare och myndigheter.

Placering av arbetsmiljöcentrum vid Stockholms universitet innebär vissa utmaningar för regeringens styrning av verksamheten. Det är lärosätets rektor som bestämmer om inriktning och verksamhet och gör prioriteringar, vilket kan påverka långsiktigheten för arbetsmiljöcentrum. I direktiven till utredningen står det att arbetsmiljöcentrum ska analysera och utvärdera arbetsmiljöpolitiken på uppdrag av regeringen och genom egna initiativ. Det finns således en tanke om att regeringen ska kunna ge uppdrag via exempelvis årliga regleringsbrev, i detta fall till Stockholms universitet, eller liknande. Beroende på hur uppdraget till lärosätet utformas och hur medel till verksamheten fördelas kan regeringen påverka graden av styrning av arbets-

miljöcentrum och i viss mån även prägla uppdragens inriktning genom val av departementstillhörighet (styrning av verksamheten diskuteras i mer detalj nedan i avsnitt 4.1.1).

Vad gäller organisationsform finner utredningen att en särskild inrättning är lämplig med tanke på det nationella ansvar och behov av självständighet som arbetsmiljöcentrum kommer att ha. Organisationsformen särskild inrättning gör att arbetsmiljöcentrum inte knyts till någon särskild avdelning eller institution på universitetet, vilket gör att den kan verka fritt gentemot forskare inom lärosätet och andra lärosäten. Denna frihet är av särskild vikt eftersom arbetsmiljöcentrum kommer att ha en flervetenskaplig verksamhet och samarbeta med forskare från lärosäten från olika delar av Sverige.

Det är viktigt att arbetsmiljöcentrum ges möjlighet att i dialog med regeringen definiera uppdraget, inte minst med avseende på analys och utvärdering.

4.1.1 Förslag på styrning av verksamheten på Stockholms universitet

Regeringens styrning av verksamheten kan försvagas om den placeras på ett lärosäte eftersom styrningen av särskilda inrättningar på universitet och högskolor vanligen sker genom lärosätets ledning, vilket gör att regeringen då inte får en lika direkt styrning av verksamheten. Regeringen har normalt inte utnämningmakt över chef för särskilda inrättningar, utan det är rektor som tillsätter chef för inrättningen. Vidare sker återrapporteringen till regeringen och övriga samhället oftast som en del av lärosätets årsredovisning, i stället för att centrumet skulle ha en egen årsredovisning. Styrkedjan blir därmed inte lika tydlig som i alternativet med en ny myndighet. Därför är det viktigt att regeringen noggrant överväger vilka styrformer som är mest ändamålsenliga.

Den förvaltningspolitiska utvecklingen går i riktning mot att balansera tillit och kontroll i regeringens styrning av myndigheterna. Utredningen ger därför styrningsförslag på strategiskt övergripande nivå, inte detaljerade förslag på verksamhetsnivå.

En organisations framgång är beroende av att rätt förutsättningar skapas och att organisationen styrs på ett bra sätt. Beroende på hur uppdraget till lärosätet utformas och hur medel till verksamheten fördelas kan regeringen påverka graden av styrning av arbetsmiljöcent-

rum. Utredningen vill framhålla vikten av att regeringen, om den beslutar om placering av arbetsmiljöcentrum på Stockholms universitet, beaktar följande aspekter:

- att regeringen har utnämningssmakt avseende ledning
- att arbetsmiljöcentrum har egen instruktion
- att arbetsmiljöcentrum har finansiering från utgiftsområdet 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och eget regleringsbrev
- att arbetsmiljöcentrum har tydliga uppdrag och återrapporteringskrav, antingen i regleringsbrev eller i instruktionen. Återrapportering ska ske så att verksamhetens resultat kopplas till kostnaderna för verksamheten
- att arbetsmiljöcentrum har myndighetsdialog direkt med ansvarig huvudman, förslagsvis Arbetsmarknadsdepartementet, inom regeringen

Ges dessa förutsättningar får arbetsmiljöcentrum en tydlig styrning som underlättar verksamheten, samtidigt som regeringen har möjlighet att styra effektivt. Utredningen anser att arbetsmiljöcentrums verksamhet måste ha rätt förutsättningar att verka självständigt och oberoende, särskilt med tanke på utvärderingsuppdraget. För att uppnå detta krävs att organisationen förmår finna en balans och att självständigheten reflekteras i styrningskedjan. Utredningen föreslår att ett vetenskapligt råd inrättas som stöd för analys- och utvärderingsverksamheten. På så sätt kan olika slags vetenskaplig kompetens ge input i verksamheten och om denna hämtas från olika delar av landet tillvaratas även det nationella intresset. Utredningen föreslår också att en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter och representanter från relevanta myndigheter i samverkanssfären knyts till den kunskapsspridande delen av verksamheten för att ge stöd i beslut om till exempel olika fokusområden.

Utredningen bedömer att arbetsmiljöcentrum som en särskild inrättning vid Stockholms universitet har goda möjligheter att bli framgångsrikt, framför allt vad gäller den kunskapsbyggande och kunskapsspridande verksamheten, men ser att det finns ett antal utestående frågor att besvara vilka beskrivs ovan i avsnitt 3.3. Dessa rör bland annat hur regeringen säkrar långsiktighet och ett tydligt mandat vad gäller nationellt representantskap i olika internationella orga-

nisationer, samt hur arbetsmiljöcentrum får samma tyngd som de myndigheter som organisationen ska utvärdera och samverka med i olika sammanhang.

4.2 Skäl för förslaget att arbetsmiljöcentrum ska inrättas som en ny myndighet

Enligt direktiven ska utredningen föreslå vid vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte verksamheten för det nationella centrumet ska placeras. I detta avsnitt anges skälen för varför utredningen i stället föreslår att en ny myndighet inrättas.

Utredningen anser att det finns skäl för att samla ansvar för frågor rörande kunskapsspridning och utvärdering i en ny myndighet eftersom detta säkerställer en självständig roll, oberoende och långsiktighet avseende ett komplext uppdrag och genomförandet av det. En självständig roll gentemot andra aktörer är särskilt viktigt med tanke på utvärderingsuppdraget.

Med utgångspunkt i det offentliga åtagandet inom arbetsmiljö finns det behov av kunskap om och utvärdering av insatser på området. I dag finns en rad olika aktörer som sprider kunskap om arbetsmiljön (se avsnitt 2.2.3, 5.4 och 5.8), men det saknas en nationellt samlande och samordnande aktör som samlar in och sprider svensk och internationell forskningsbaserad kunskap och analys. Avsaknaden av en samlande och samordnande aktör gör det otydligt för mottagarna och användarna av kunskapen att veta vart de ska vända sig om de behöver information om rådande forskningsläge. Det saknas också en utvärderingstradition inom arbetsmiljöområdet. Trots omfattande arbetsmiljöpolitiska insatser genom reformer och forskningssatsningar är kunskapen begränsad om vad som faktiskt fungerar, vilka insatser som har haft avsedd effekt och i vilken mån den förda politiken är effektiv. Om regeringen vill kunna göra satsningar i framtiden bör redan gjorda insatser utvärderas så att det finns underlag för beslut att tänka om eller fortsätta göra rätt.

En verksamhets ledningsform bör utgå från verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra verksamheten på ett visst sätt. För att verksamheten i allmänhet och utvärderingsuppdraget i synnerhet ska kunna bedrivas på ett så självständigt och effektivt sätt som möjligt, bedömer utredningen att den nya

organisationen behöver ha rätt förutsättningar. Utredningen bedömer vidare att förutsättningarna att agera självständigt gentemot andra myndigheter är bättre om verksamheten bedrivs i en ny myndighet än inom en befintlig myndighet. För det första kräver utvärdering av arbetsmiljöpolitiken distans till de myndigheter som utvärderas för att kunna upprätthålla kvalitet och trovärdighet. För det andra har verksamheten större handlingsfrihet om den inte är en del av en annan myndighet. Dessutom faller det väl i linje med något som kan liknas vid en förvaltningspolitisk trend² under de senaste decennierna, det vill säga att inrätta sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter med väldefinierade områdesansvar (se tabell 2 nedan).

Utvärderingsmyndigheter bör vara så självständiga som möjligt från det politikområde som de ska utvärdera. I dessa fall krävs en balans som tillåter att regeringen lägger uppdrag på myndigheten utan att den styrs så mycket att den inte kan utföra oberoende utvärderingar av regeringens politik.

Ytterligare argument för att verksamheten ska vara en egen myndighet är att:

- Arbetsmiljön bör få större tyngd i den offentliga debatten, vilket den kan få om den nya organisationen inrättas som ny myndighet.
- Det är i regeringens intresse att kunna styra samt få direkt och tydlig återrapportering eftersom arbetsmiljön på ett indirekt sätt påverkar statens utgifter via socialförsäkrings- och pensionssystemen. Regeringen har bättre möjligheter att styra verksamheten om den bedrivs som myndighet än om den ingår som särskild inrättning på lärosäte eller på en befintlig myndighet. En myndighet har tydligare ansvarskedja eftersom ledningen själv ansvarar inför regeringen och inte genom ledningen för den myndighet som arbetsmiljöcentrum ingår i.
- Myndigheten tilldelas resurser i ett eget regleringsbrev och upprättar en egen årsredovisning i stället för att vara en del av en annan myndighet eller lärosätes årsredovisning.

² Statskontoret (2011).

- Kostnaden för en egen myndighet är ungefär den samma som om verksamheten organiseras inom en existerande myndighet.³

Att inrätta en utvärderingsmyndighet för arbetsmiljöpolitiken är i samklang med det övriga styrsystemet där flera politikområden har särskilda utvärderande myndigheter.⁴

I tabell 2 nedan finns information om uppdrag och förutsättningar för ett antal myndigheter och andra organisationer som har till uppdrag att utvärdera regeringens politik inom olika områden. Arbetsmiljöcentrum föreslås få ett bredare uppdrag än de myndigheter som i dag utvärderar politik och samlar in och sprider kunskap i och med att uppdraget omfattar både insamling av forskning, kunskapsspridning och utvärdering.

³ En stor myndighet kan exempelvis få mer fördelaktigt avtal med Statens servicecenter, men skillnaden är inte så stor att den påverkar utredningens förslag om egen myndighet. Lokalkostnader går att påverka genom val av lokalisering.

⁴ Statskontoret (2011).

Tabell 4.1 Övergripande jämförelse av analys- och utvärderingsmyndigheter och aktörer

	IFAU	Vårdanalys	ISF	Trafikanalys	Bistånds- analys	Kulturanalys	Tillväxtanalys	Agrifood
Lokalisering	Uppsala	Stockholm	Stockholm	Stockholm	Stockholm	Stockholm	Östersund och Stockholm	Lund och Uppsala
Årsarbetskrafter cirka	34	28	47	31	7	10	45	10–15
Bildad år	1997	2011	2009	2010	2013 (2009) ¹	2011	2009 (2001) ²	2009 (1999) ³
Uppdrag								
Primär målgrupp (RK = Regeringskansliet)	RK + andra myndigheter	RK + vårdsektorn	RK + andra myndigheter	RK + andra myndigheter	RK + andra myndigheter	RK + andra myndigheter	RK + andra myndigheter	RK + andra myndigheter
Utvärderingsansvar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Statistikansvar	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
Studier/analyser inom politikområdet	Ja	Ja	Delvis	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Får bedriva (viss) forskning	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja
Verksamhetsinriktning								
Andel formella uppdrag	Låg	Medel	Låg	Låg	Låg	Låg	Hög	Låg
Andel egeninitierad verksamhet	Hög	Hög	Hög	Hög	Hög	Hög	Hög	Hög

¹ Tabellen beskriver Expertgruppen för biståndsanalys. Denna statliga kommitté föregicks av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev).

² Tabellen gäller Tillväxtanalys. Denna myndighet föregicks av Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).

³ Tabellen beskriver Agrifood. Denna särskilda inrättning föregicks av Statens livsmedelsekonomiska institut (SLI).

	IFAU	Vårdanalys	ISF	Trafikanalys	Bistånds- analys	Kulturanalys	Tillväxtanalys	Agrifood
Styrning								
Typ av myndighet	Enrådighet	Styrelse	Enrådighet	Enrådighet	Statlig kommitté	Enrådighet	Enrådighet	Särskild inrättning
Årlig analysplan eller liknande enligt regleringsbrev eller instruktion	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Leds av styrelse	Nej	Ja	Nej	Nej	Expertgrupp	Nej	Nej	Nej, avdelningschef och före- stående inom resp. universitet.
Vetenskapligt råd eller motsvarande	Ja	Ja, brukarråd	Ja, insynsråd	Ja	Expertgrupp	Vetenskapligt råd och insynsråd	Ja	Nej
Resurstilldelning	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Regleringsbrev	Via Närings- departementet
Åtterapportering	Egen års- redovisning	Egen års- redovisning	Egen års- redovisning	Egen års- redovisning	Till regeringen	Egen års- redovisning	Egen års- redovisning	Till regeringen

Källa: PM Uppdrag att genomföra en översyn av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser N 2015:D, samt egen analys av regleringsbrev, instruktioner, årsredovisningar och hemsidor.

4.2.1 Myndigheten föreslås heta Nationellt arbetsmiljöcentrum

Utredningen anser att myndighetens namn bör ange att verksamheten handlar om arbetsmiljö och vara relativt kort så att det är lätt att komma ihåg. Eftersom det finns många olika nätverk och organisationer som i dag sysslar med kunskapsspridning och utvärdering inom arbetsmiljöområdet bör det även framgå att myndigheten är den nationellt centrala, samlade och samordnande aktören inom den verksamhetsdelen av arbetsmiljön.

Myndigheten kommer att bedriva verksamheter av två olika slag: 1) spridning av forskningsbaserad kunskap och 2) analys och utvärdering. Det rör sig med andra ord varken om en typisk utvärderingsmyndighet eller om ett organ med en renodlat kunskapsspridande funktion.

Med hänsyn tagen för ovanstående överväganden föreslår utredningen följande namn: Nationellt arbetsmiljöcentrum.

4.2.2 Myndigheten bör placeras i Stockholm

Myndighetens lokalisering är av stor betydelse för den strategiska och långsiktiga kompetensförsörjningen och därmed viktigt för att den nya organisationen ska lyckas i sitt uppdrag.

Utredningen föreslår att myndigheten placeras i Stockholm. Utredningens analys vad gäller lokalisering har tagit med i övervägandena att det är viktigt att statliga myndigheter får en större spridning över landet. Utredningen har därför noga prövat var den nya myndigheten ska ligga. Utgångspunkt har emellertid varit att myndigheter ska kunna utföra sitt uppdrag effektivt och med varsam hantering av statens resurser. Utredningen bedömer att lokalisering till Stockholm är en avgörande förutsättning för att myndigheten ska kunna utföra sina arbetsuppgifter effektivt. Motiven är följande:

1. *Kompetensförsörjning*. Lokaliseringen är viktig för strategisk och kritisk kompetensförsörjning samt för förmågan att attrahera och behålla personal. Arbetsmiljöområdet sträcker sig över flera vetenskapliga discipliner och innefattar specialkompetenser som inte finns överallt i landet. Det innebär att verksamheten behöver för-

läggas till en plats där det bedrivs forskning av hög kvalitet inom flera discipliner med relevans för arbetsmiljöområdet samtidigt som det är lätt för personer med kompetens som saknas på orten att ta sig till myndigheten för tillfälliga engagemang. Stockholm har dels nära tillgång till forskning av hög kvalitet inom vetenskapliga discipliner av relevans för arbetsmiljöområdet (sambandsvetenskap, medicin och teknik), dels bra förbindelser till övriga delar av landet vilket underlättar i de fall då kompetens som fattas behöver resa in samt för besökare från utlandet. Det finns flera exempel på problem med att rekrytera och behålla personal med specialkompetenser när en kunskapsintensiv organisation förläggs på en mindre ort. Behov av att attrahera mycket kvalificerade och erfarna medarbetare lyfts fram i utredningen inför inrättandet av Inspektionen för socialförsäkringen (SOU 2008:10), i vilken Stockholm föreslås som lokaliseringsort. Den nu nedlagda utvärderingsmyndigheten inom bistånd, SADEV i Karlstad, hade stora problem med kompetensförsörjningen.⁵

2. *Effektivitet.* För att uppnå kostnadseffektivitet bedömer utredningen att arbetsmiljöcentrum, bör ha bra reseförbindelser inom och utanför landet samt att samverka med andra organisationer är en nödvändighet. Stockholm, liksom Göteborg, Uppsala och Malmö-Lund har goda reseförbindelser med andra länder men inom landet är Stockholm lättast att ta sig till och från. Förutsättningarna för synergieffekter mellan arbetsmiljöcentrum och andra myndigheter och organisationer med angränsande verksamhet är mycket bättre om organisationerna ligger fysiskt nära varandra. Inom arbetsmiljöområdet är parternas centralorganisationer, regering och riksdag, relevanta myndigheter och andra organisationer nästan uteslutande lokaliserade i Stockholm.
3. *Inflytande.* Myndighetens kunskapsspridande verksamhet kräver nära dialog med aktörer som använder kunskapen, exempelvis arbetsgivare, fackföreningar och företagshälsovård. Dialogen är en förutsättning för att myndighetens kunskapsprodukter, till exempel riktlinjer, och kunskapsförmedling blir så användbar som möjligt. Stockholm har fördelen att de flesta centrala aktörer är representerade i staden och det finns bra förbindelser att ta sig

⁵ Statskontoret (2012), s. 83.

mellan arbetsmiljöcentrum och andra platser i landet, vilket underlättar möten.

4. *Att nå ut.* Kunskapsspridningsuppdraget förutsätter att det är enkelt att bedriva kommunikationsinsatser nationellt och internationellt. Digital information är inte beroende av organisationens lokalisering men seminarier, konferenser och möten är det. Fördelen med Stockholm är goda reseförbindelser till och från olika delar av landet och andra länder samt närheten till viktiga aktörer.

Tabell 3 nedan illustrerar utredningens bedömningar av lämplig lokalisering i olika städer enligt de argument som listats ovan. Skillnader av betydelse mellan alternativen har framför allt att göra med kompetensförsörjning, närhet till viktiga aktörer och möjlighet att nå ut.

Stockholm bedöms som lämpligast genom en kombination av faktorer. Här finns stark forskning inom samtliga fält av relevans för arbetsmiljön och ett stort utbud av arbetskraft med relevant specialistkompetens. Här finns en omedelbar närhet till de mest centrala aktörerna inom arbetsmiljöområdet, både myndigheter och arbetsmarknadens parter, men också mycket goda reseförbindelser nationellt och internationellt.

Uppsala ligger på pendlingsavstånd från arbetsmiljöcentrums viktigaste samverkansorganisationer i Stockholm men saknar Stockholms vetenskapliga bredd och har ett mindre utbud av arbetskraft med de specialkompetenser som Stockholm kan erbjuda.

Göteborg och Lund-Malmö liknar varandra i det att de båda är dynamiska storstadsregioner. Båda har, liksom Uppsala, starka forskningsmiljöer men saknar den kombinationen av djup och bredd samt struktur för samverkan över lärosätessgränser som finns i Stockholm. Utbudet av specialistkompetenser inom arbetsmiljöområdet är mer begränsat än det utbud som finns i huvudstaden. Båda saknar dessutom närheten till de centrala arbetsmiljöaktörerna som finns i Stockholm. Göteborg och Lund-Malmö liknar också varandra genom att de båda har goda reseförbindelser utomlands, men sämre än Stockholm-Uppsala då det gäller resor inom landet.

Utredningen bedömer städer utanför de tre storstadsregionerna som mindre lämpliga för lokalisering av arbetsmiljöcentrum eftersom de varken kan garantera den kompetensförsörjning som be-

hövs eller den strategiska samverkan som behövs med andra organisationer.

Tabell 4.2 Översikt av regioner för lokalisering och förutsättningar enligt de kriterier som listats ovan

Alternativ för myndighetens lokalisering	Kompetensförsörjning	Effektivitet	Inflytande	Att nå ut
Stockholm	Mycket bra	Mycket bra	Mycket bra	Mycket bra
Uppsala	Bra	Mycket bra	Mycket bra	Mycket bra
Göteborg	Bra	Bra	Bra	Bra
Lund-Malmö	Bra	Bra	Bra	Bra
Universitetsstäder utanför storstadsregionerna	Bra	Mindre bra	Mindre bra	Mindre bra
Städer utan universitet eller högskola utanför storstadsregionerna	Mindre bra	Mindre bra	Mindre bra	Mindre bra

4.2.3 Förslag på styrning av myndigheten

Utredningen föreslår att myndigheten inrättas som en enrådsmyndighet som leds av en generaldirektör. Utredningen ger nedan förslag på styrningen på strategiskt övergripande nivå, men inte detaljerade förslag på verksamhetsnivå. Utredningen anser att det är av största vikt att den nya myndigheten har en självständig roll gentemot politiken som ska utvärderas. Därför är det viktigt att självständigheten reflekteras i regeringens styrning av myndigheten. Självständighet reflekterar även den förvaltningspolitiska utvecklingen mot att balansera tillit och kontroll i regeringens styrning av myndigheterna.

Samtidigt vill utredningen understryka vikten av dialog mellan arbetsmiljöcentrum och omvärlden och föreslår att ett vetenskapligt råd inrättas som stöd för analys- och utvärderingsverksamheten. På så sätt kan olika vetenskaplig kompetens ge input i verksamhet och om denna hämtas från olika delar av landet tillvaratas även det nationella

intresset. Utredningen föreslår också att en referensgrupp sammansatt av arbetsmarknadens parter och representanter från myndigheter inom arbetsmiljöområdet eller nära angränsande områden knyts till den kunskapsspridande delen av verksamheten för att ge stöd i olika beslut av till exempel fokusområden. För att uppnå effektivitet finns behov av att arbetsmiljöcentrum, Arbetsmiljöverket och Forte samverkar i kontakterna med externa parter.

4.3 Kompetensbehov, omfattning av verksamhet och kostnader för de två förslagen

4.3.1 Kompetensbehov

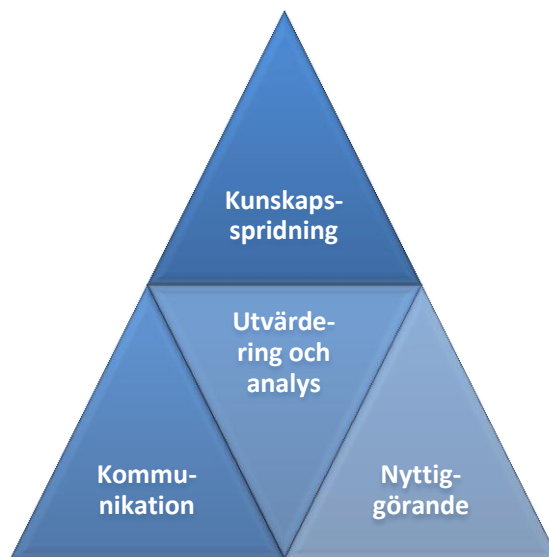
Det samlade kompetensbehovet skiljer sig inte märkbart mellan de två förslagen, men i förslaget att förlägga verksamheten på Stockholms universitet måste bemanning vara i linje med rekryteringsprinciper som är specifika för lärosäten. Vissa kompetensbehov kan tillgodoses centralt av universitetet i stället för att kompetensen anställs på centrumet. Det kan till exempel gälla bibliotekarie, IT, personalvetare och juridik. För att genomföra verksamheten och uppdraget behöver universitetet även samarbeta med andra lärosäten som har de specialkunskaper som behövs för att fullfölja uppdraget.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrums kärnverksamhet i båda förslagen ska bygga på fyra funktioner (se figur 4.1 nedan) som var och en kräver olika kompetenser.

- Kunskapsspridning innebär att bevaka och sammanställa forskningsbaserad kunskap samt sprida den till olika målgrupper. För utvärderingsfunktionen innebär det framför allt att förmedla resultaten till de aktörer som utformar politiken. Såväl nyttiggörande av forskning som kommunikation är viktiga byggstenar för att kunskapsspridningen ska fungera på ett bra sätt. I detta arbete ingår samarbete med forskningsråden om hur resultaten från den forskningen som de finansierar ska kommuniceras.
- Analys och utvärdering innebär att följa upp och analysera arbetsmiljöpolicens effekter. Arbetet ska ske i nära samverkan med andra aktörer inom området, samtidigt som oberoendet värnas.

- Nyttiggörande innebär att bearbeta forskningsresultat så att den forskningsbaserade kunskapen kommer till användning i det praktiska arbetsmiljöarbetet. Det kan ske genom metodutveckling, evidensbaserade riktlinjer eller andra slags vetenskapligt baserade stöd. För att verksamheten ska leda till så användbara slutprodukter som möjligt utvecklas de i nära samverkan mellan myndigheten och de som sedan ska använda sig av kunskapen.
- Kommunikation innebär att sprida resultaten från alla de verksamheter som bedrivs inom organisation. Syftet med funktionen är att nå de målgrupper som identifierats på ett effektivt sätt, till exempel genom nyhetsbrev och sociala medier.

Figur 4.1 Arbetsmiljöcentrums funktioner är beroende av varandra och kräver nära samarbete inom organisationen



Arbetsmiljöcentrums verksamhet kommer att vara personalintensiv. För att lyckas som oberoende analys- och utvärderingsmyndighet och nationellt centrum för kunskap om arbetsmiljö behövs rätt kompetensförsörjning som tillåter att uppdragen genomförs på ett självständigt sätt och att produktionen genomgående håller hög kvalitet.

Personal behöver rekryteras så att den sammantaget har flervetenskaplig kompetens och genomgående god förtroenhet med teori och

metod inom respektive vetenskaplig disciplin. Flervetenskap innebär att forskare arbetar med samma frågor och fenomen utifrån olika vetenskapliga perspektiv, i detta fall med utgångspunkt i verkliga problem relaterade till arbetsmiljö samt behov av nya analyser relaterade till politikområdet. Utvärderingsuppdraget kräver kompetens vad gäller utvärderingsmetodik (bland annat design av effektutvärderingar) men också problemformulerande kompetens för de förstudier och fördjupande analyser som behövs för uppslag och förståelse om vad som ska utvärderas. Vidare krävs kunskap om datamaterial, metoder och programvara som är relevanta för uppdragen. Analytikerna och utredarna verksamma vid centret bör även ha bred kunskap om vilken forskningsbaserad kunskap som produceras inom arbetsmiljöområdet och var denna forskning bedrivs för att axla rollen som nationellt kunskapscentrum inom arbetsmiljöområdet. Utredningen föreslår vidare att bemanningen omfattar den statistiska kompetens som krävs för att kunna använda och utveckla datamaterial och eventuellt initiera ny datainsamling av relevans för arbetsmiljöområdet.

För den nyttiggörande och kommunicerande verksamheten krävs en bemanning med annan kompetens och profil. För det första behövs kommunikatörer som kan förmedla forskningsbaserad kunskap på ett målgruppsanpassat sätt. För det andra behövs webbredaktörer som vet hur information och kunskap ska presenteras genom olika kanaler så att de når målgrupperna. Dessutom behöver arbetsmiljöcentrum en bibliotekarie som kan bistå den egna personalen, andra organisationer och intressenter att finna den forskningsbaserade kunskap de söker. För såväl kommunikatörer, webbredaktörer som bibliotekarie gäller att de behöver samverka med de analytiker och utredare som verkar på arbetsmiljöcentrum.

Förutom kärnverksamheterna kommer myndigheten även att behöva ett antal verksamhetsstödande funktioner som kräver olika slags kompetenser.

Myndigheten behöver ha en flexibilitet i form av sakkunniga experter som kan knytas upp för enskilda projekt. Experterna möjliggör att myndigheten blir snabbfotad om verksamheten behöver ändra inriktning, till exempel om ett nytt arbetsmiljöproblem uppstår eller regeringen lägger ett nytt uppdrag på myndigheten.

En ny verksamhet behöver utvecklas och växa genom att skynda långsamt och i takt med att uppdrag läggs ut på myndigheten. På så

sätt kan en balanserad och kompetent arbetsstyrka uppnås utan att göra avsteg från kravet på hög vetenskaplig kvalitet. Utredningen föreslår att verksamheten byggs upp under en treårsperiod. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att kompetens inom följande tre områden finns representerade i den nya organisationen:

Analys och utvärdering

- Analytiker med forskarkompetens inom de vetenskapliga discipliner som behövs för att få en bred överblick över fältet och djup förståelse för arbetsmiljöfrågorna och deras betydelse.
- Utredare med kompetens och erfarenhet inom arbetsmiljöområdet samt av analys, utvärdering, spridning och nyttiggörande av kunskap.

Kommunikation

- Kommunikatörer med kompetens och erfarenhet av att kommunicera forskningsbaserad kunskap
- Webbredaktörer med kompetens och erfarenhet av arbetsmiljöområdet och/eller forskningsbaserad kunskap
- Bibliotekarie med kunskap om de forskningsfält som berör arbetsmiljöområdet

Övriga kompetenser

- Ekonomi- och verksamhetsstyrning
- Personalvetare
- Juridisk kompetens inom personuppgiftsområdet och offentlig upphandling
- Administration
- IT

4.3.2 Omfattning av arbetsmiljöcentrums verksamhet och kostnader

Utredningen bedömer att verksamheten i båda förslagen, när den efter ungefär tre år är fullt utbyggd, kommer att kräva ungefär lika stora resurser. Utöver personalkostnader tillkommer kostnader för bland annat data, kommunikation, resor, lokaler, IT och externa uppdrag. Totalt innebär det en kostnad på 45 miljoner kronor 2020.

Enligt direktiven finns möjlighet att föreslå finansiering från andra aktörer. Utredningen finner samfinansiering möjlig i samverkan med exempelvis arbetsmarknadens parter, så länge det inte påverkar arbetsmiljöcentrums oberoende (se diskussion i kapitel 6). Avgiftsfinansiering av viss del av verksamheten, exempelvis i samband med större konferenser eller kommunikationsuppdrag kan också vara möjligt, men utgör inte förutsättningar för verksamheten. Budgeten nedan har dock inte tagit hänsyn till extern finansiering eftersom det inte är tänkt vara en förutsättning för verksamheten och att beräkningarna då även blir osäkra.

Budgeten är beräknad utifrån schabloner där sådana har varit möjliga att använda, till exempel för personalkostnader, lokalkostnader, IT och telefoni, och i fallet särskild inrättning centrala kostnader till universitetet. Kostnaden för de evidensbaserade riktlinjerna motsvarar finansieringsbeloppet under 2017. För övriga delar av budgeten har utredningen uppskattat kostnaderna genom att basera beräkningarna på kostnaden i andra kunskapsbaserade myndigheter med internationella resor och som hanterar data, samt betänkanden från relevanta organisationskommittéer.

Personalkostnader

Personalkostnaderna består av lönekostnader inklusive sociala avgifter, kompetensutveckling och personalvårdande insatser.

Kommunikationskostnader

Kommunikationskostnaderna är svåra att beräkna och varierar beroende på vilken typ av kommunikationsverktyg ledningen i den nya myndigheteten väljer för att bedriva kunskapsspridning. Kunskaps-

överföring och kommunikation bör ske genom digitala kanaler men bygger även på personliga möten med olika delar av samhället. I denna kostnadspost ingår även kostnader för publikationer, däribland ansvaret för att publicera tidskriften *Arbete och hälsa* och kunskaps-sammanställningar.

Evidensbaserade riktlinjer

Kostnaderna för att utveckla och uppdatera evidensbaserade riktlinjer med inriktning mot företagshälsovården och andra intressenter. Kostnaderna inkluderar löner samt övriga kostnader förknippade med verksamheten, till exempel för seminarier, framtagning av dokument, spridning på webben.

Resekostnader

Resekostnaderna omfattar kostnader för att arbetsmiljöcentrum ska vara representerade i ett antal nätverk och organisationer på europeisk och övrig internationell nivå, deltagande vid internationella konferenser samt resor inom Sverige för att sprida resultat och forskningsbaserad kunskap över landet.

Data och bibliotek

Kostnaderna för data omfattar inköp av data, samt drifts- och utvecklingskostnader av databaser. Datakostnaderna har en lägre budget för den särskilda inrättningen vid Stockholms universitet eftersom verksamheten eventuellt kan använda sig av universitets avtal. Vidare ingår biblioteksfunktionens kostnader för att bland annat ta över ansvaret för litteraturdatabasen *Nya Arblin*e (se avsnitt 5.5) och kostnader för tillgång till vetenskapliga tidskrifter, e-böcker och sökdatabaser. Bibliotekskostnaderna kan eventuellt minskas om Arbetsmiljöcentrum får tillgång till de resurser som Stockholms universitetsbibliotek har genom avtal med olika leverantörer.

Centrala kostnader

I förslaget att placera arbetsmiljöcentrum på Stockholms universitet måste ett bidrag betalas för att täcka universitetets centrala kostnader för till exempel ekonomi- och personaladministration, juridik, IT, fastighetsavdelningen, ledningsstöd och personalavdelning.

Lokalkostnader

I förslaget att placera arbetsmiljöcentrum vid Stockholms universitet kommer universitetet att debitera en hyra. För närvarande är universitetets rikthyra 3 500 kr/kvm.

I förslaget att inrätta en ny myndighet i Stockholm kommer myndigheten att betala lokalyra. Ekonomistyrningsverket anger en rikthyra på 3 075 kr/kvm i centrala Stockholm och en rikthyra på 1 075 kr/kvm i närförort.

Externa uppdrag

Utredningen föreslår att myndigheten har en basbemanning och ett antal projektanställda för att öka flexibiliteten. Utöver de fast anställda och projektanställda kommer myndigheten att behöva lägga externa uppdrag på experter inom särskilda områden. Möjligheten att anlita externa experter möjliggör den bredd och det djup som behövs för att arbetsmiljöcentrum ska kunna hålla en hög vetenskaplig kvalitet, samtidigt som verksamheten är kostnadseffektiv. Externa uppdrag innefattar även uppdrag att ta fram statistik och data, samt andra typer av uppdrag.

Övriga kostnader

Övriga kostnader inkluderar el, städning, kontorsmaterial för båda förslagen. För förslaget att inrätta en ny myndighet ingår även kostnader till Statens servicecenter för att hantera löne- och ekonomiadministration.

Uppskattad budget år 2018–2020

Sammanställningarna nedan (tabell 4 och 5 nedan) visar på ett behov av cirka 45 miljoner kronor för båda förslagen när verksamheten är fullt utbyggd år 2020 (i 2017 års penningvärde). Kostnaderna för förslaget om en särskild inrättning vid Stockholm universitet (tabell 4) blir i stort sätt lika höga som förslaget att inrätta en ny myndighet (tabell 5).

I förslaget om en särskild inrättning vid Stockholms universitet har utredningen uppskattat ett behov på 28 årsarbetskrafter från och med år tre. I förslaget om en ny myndighet har utredningen uppskattat ett behov av 30 årsarbetskrafter från år tre. Skillnaden beror på att den särskilda inrättningen vid Stockholms universitet troligtvis kan utnyttja den kompetens som redan finns på lärosätet, till exempel för juridiska frågor, datafrågor och bibliotekstjänster. Kostnaderna för dessa tjänster kommer då i stället att faktureras internt inom universitetet.

Tabell 4.3 Uppskattade kostnader för förslaget om särskild inrättning vid Stockholms universitet år 1–3 (tkr)

Kostnadslag	År		
	1 (6 mån)	2	3
Personalkostnader			
Lönekostnad	7 050 000	21 000 000	26 400 000
Kompetensutveckling	150 000	500 000	700 000
Personalvård	100 000	150 000	250 000
Summa	7 300 000	21 650 000	27 350 000
Kommunikation och publikationer	600 000	1 200 000	1 200 000
Evidensbaserade riktlinjer	1 500 000	2 500 000	2 500 000
Resekostnader	100 000	300 000	500 000
Inköp data och bibliotek	1 500 000	2 000 000	3 000 000
Centrala kostnader universitetet	1 260 000	2 520 000	4 200 000
Lokalkostnad	1 400 000	2 800 000	2 800 000
Externa uppdrag	1 000 000	2 000 000	3 000 000
Övriga kostnader	300 000	400 000	400 000
Totalt	14 960 000	35 370 000	44 950 000
Antal årsarbetskrafter	14	22	28
Genomsnittlig lönekostnad kr	1 007 143	954 545	942 857

Tabell 4.4 Uppskattade kostnader för förslaget att inrätta ny myndighet år 1–3 (tkr)

Kostnadsslag	År		
	1 (6 mån)	2	3
Personalkostnader			
Lönekostnad	8 050 000	22 000 000	28 400 000
Kompetensutveckling	200 000	500 000	800 000
Personalvård	100 000	200 000	300 000
Summa	8 350 000	22 800 000	29 500 000
Kommunikation och publikationer	600 000	1 000 000	1 200 000
Evidensbaserade riktlinjer	1 500 000	2 500 000	2 500 000
Resekostnader	100 000	300 000	500 000
Inköp data och bibliotek	1 500 000	2 500 000	3 500 000
IT/telefoni arbetsplats	200 000	750 000	875 000
Lokalkostnad	1 400 000	2 800 000	2 800 000
Externa uppdrag	1 000 000	1 600 000	3 000 000
Övriga kostnader	700 000	1 200 000	1 500 000
Totalt	15 350 000	35 350 000	45 375 000
Antal årsarbetskrafter	16	23	30
Genomsnittlig lönekostnad kr	1 006 250	956 522	946 667

4.4 Viktigt med samverkan

För att genomföra sitt uppdrag och för att förankra strategier, processer och behov i omvärlden kommer arbetsmiljöcentrum i båda förslagen att behöva samverka i olika former med arbetsmarknadens parter, myndigheter, universitet och högskolor samt andra organisationer, till exempel:

- Arbetsmarknadens parter, exempelvis LO, Saco, TCO, Svenskt näringsliv och SKL.
- Myndigheter som ingår i centrumets samarbetessfär: Arbetsmiljöverket, Forte, IFAU, Arbetsförmedlingen Försäkringskassan, ISF, SBU, Vinnova och Folkhälsomyndigheten.
- Universitet och högskolor samt andra organisationer som bedriver forskning, exempelvis de landstingsfinansierade arbetsmedicinska klinikerna.
- Andra organisationer som sprider kunskap om arbetsmiljö, till exempel AFA Försäkring och Prevent.

5 Verksamheten vid nationellt arbetsmiljöcentrum

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum ska ha ett löpande bevakningsuppdrag för kunskapsutveckling inom området arbetsmiljö. Detta omfattar att bevaka forskning och debatt både nationellt och internationellt, samt andra myndigheters och organisationers rapportering. Arbetsmiljöcentrum ska genomföra analyser och utvärderingar av arbetsmiljöpolitiken och samla in och sprida forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljö i samverkan med bland andra forskningsråden. Särskild tyngdpunkt ska ligga på arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och arbetsplatser. Arbetsmiljöcentrum ska arbeta med statistik och bidra till utvecklingen av indikatorer och datamaterial inom arbetsmiljöområdet, men inte vara statistikproducerande. Arbetsmiljöcentrum ska också stärka Sveriges internationella engagemang i arbetsmiljöfrågor.

5.1 Skäl till förslagen

Arbetsmiljöcentrum ska bidra till en bättre arbetsmiljö och en mer effektiv arbetsmiljöpolitik genom att bevaka, samla och stärka kunskap inom arbetsmiljöområdet med särskild tyngdpunkt på kvinnodominerade branscher och arbetsplatser. Arbetsmiljöcentrum ska göra kunskapen tillgänglig för olika mottagargrupper och bidra till att den kommer till praktisk nytta. Arbetet ska ske i samverkan med bland andra forskningsråden.

Verksamhetens mottagargrupper omfattar svenska och utländska aktörer inom arbetsmiljöområdet och angränsande områden. Bland mottagarna för såväl utvärderingsverksamheten som den kunskaps-

spridande verksamheten finns även media och den intresserade allmänheten.

Den analyserande och utvärderande verksamheten ska leda till utvärderingar av den förda arbetsmiljöpolitiken och dess effekter samt till förstudier och kompletterande analyser som gör att kunskapsläget förbättras generellt och specifikt inför utvärderingar. Syftet med underlagen är att ge stöd åt regeringen i utformande av politiken. Även myndigheter som implementerar arbetsmiljöpolitiken har nytta av analys och utvärdering, liksom arbetsmarknadens parter i samband med strategiskt arbete.

Den kunskapsspridande verksamheten har delvis andra målgrupper. Genom att samla och sprida forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljö skapas underlag för den pågående diskussionen om hur arbetslivet fungerar och hur arbetsmiljön i olika avseenden kan förbättras. Mottagargrupperna är framför allt de aktörer som utför och ger stöd till det praktiska arbetsmiljöarbetet: arbetsgivare, myndigheter, företagshälsovården, skyddsombud, fackliga organisationer, forskare, kunskapsspridande organisationer samt internationella arbetsmiljöorganisationer.

Bearbetningar av kunskapsunderlag, exempelvis utveckling av evidensbaserade riktlinjer eller andra slags verktyg, bidrar till att kunskapen kommer till större användning i praktiken. Aktörer som bedriver praktiskt arbetsmiljöarbete får därmed forskningsbaserade hjälpmedel (se fördjupad diskussion kring nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap i avsnitt 5.7). Utredningen bedömer att nyttiggörandet av forskningsbaserad kunskap är en del i den framtida verksamheten och har i uppdrag av regeringen, genom tilläggsdirektivet (dir. 2016:79, se bilaga 2), att lägga förslag på en sådan verksamhet: det framtida ansvaret för utveckling av riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik i företagshälsovården. En annan utgångspunkt för denna inriktning på produktion och spridning av forskningsbaserad kunskap är övertygelsen om att vetenskapligt grundad och fördjupad generellt giltig kunskap är det bästa sättet att långsiktigt stärka både arbetsmiljöarbetet och tilltron till den förda politiken. Arbetsmiljöcentrum ska samarbeta med de forskningsfinansierade myndigheterna om hur resultaten från den forskning som myndigheterna finansierar ska kommuniceras.

Det är viktigt att den nya verksamheten uppfattas som självständig, trovärdig och att den efter ett uppbyggnadsskede intar rollen

som Sveriges nationella centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. För att uppnå en sådan ställning krävs att verksamheten har förtroende från forskarsamhället, politiken, myndigheter, arbetsmarknadens parter och allmänheten.

Trovärdighet kan bara uppnås genom oberoende, transparens och hög vetenskaplig kvalitet. Utredningen föreslår därför att arbetsmiljöcentrum bemannas med de kompetenser som behövs för att utföra sitt uppdrag, tillämpar vetenskapliga metoder, kommunicerar sina resultat och för en kontinuerlig dialog med olika intressenter exempelvis genom en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter och företrädare för myndigheter med angränsande verksamheter.

5.2 Arbetsmiljöcentrum ska utvärdera och analysera arbetsmiljöpolicen

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum ska, på uppdrag av regeringen och på eget initiativ, bedriva utvärdering av den förda arbetsmiljöpolicen, genomföra andra kvantitativa och kvalitativa analyser, utveckla och anpassa lämpliga utvärderingsmetoder, samt samverka med andra myndigheter.

5.2.1 Skäl till förslag

Utvärdering av offentliga insatser är viktigt. Genom utvärdering vill regeringen kunna kontrollera myndigheters effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag till politikens utveckling, stöd i styrningen av myndigheterna och hjälp med att lösa samhällsproblem. Det blir genom utvärdering tydligt vilka insatser som fungerar och i vilken mån de är effektiva och bidrar till högre politiska mål, i arbetsmiljöcentrums fall en bättre arbetsmiljö.

Det har blivit allt vanligare med sektorsspecifik utvärdering som är fristående i förhållande till politikens implementering. Under de två senaste decennierna har antalet utvärderingsmyndigheter ökat. Två sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter angränsar till arbetsmiljöområdet eftersom det tangerar såväl arbetsmarknads- som hälso- och sjukvårdsfrågor: IFAU och ISF.

Även andra myndigheter bedriver analys- och utvärdering. Exempel på sådana med anknytning till arbetsmiljöområdet är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket. Alla har analysavdelningar, i de första två fallen stora. Såväl Arbetsförmedlingens som Försäkringskassans analysavdelningar bedriver olika slags uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten, som kompletteras av utvärderingar som görs av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), IFAU och ISF. Medan de politikutförande myndigheternas analyser och utvärderingar är kopplade till uppdrag och spelar stor roll för det interna arbetet, fyller utvärderingsmyndigheterna en annan roll. Analys- och utvärderingsmyndigheterna genomför i hög grad analyser som annars inte skulle bli gjorda, exempelvis förstudier inför utvärderingar, kompletterande analyser i samband med att kunskapsluckor identifieras, samt systematisk översyn av såväl metoder som slutsatser i olika offentliga utredningar och politiska förslag. Det rör sig alltså om kompletterande snarare än konkurrerande verksamhet, vilket bidrar till mångfald i det politiska beslutsunderlaget, vilket i sin tur påverkar både debatt och politikutformning på ett fördjupande sätt.

I dagsläget saknar arbetsmiljöområdet en analys- och utvärderingsmyndighet, trots att arbetsmiljöpolitiken präglas av ett komplext samspel och ömsesidigt beroende mellan insatser inom många olika politikområden. Det är angeläget att förhållanden i samhället och insatser inom olika politikområden analyseras och granskas utifrån ett arbetsmiljöperspektiv för att ge bästa möjliga kunskapsunderlag till beslutsfattare inom den statliga förvaltningen och till andra mottagare. Det finns ett behov av att komplettera myndigheternas analysverksamhet med en annan analys- och utvärderingsfunktion som belyser frågor utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Det behövs också ökad kunskap om och förståelse för arbetsmiljöns utveckling i Sverige och internationellt, inte minst i branscher och yrken med olika könssammansättning.

Hur detta ska göras är en fråga som ställer krav på den kompetens som anställs vid arbetsmiljöcentrum och utformningen av olika projekt. Det är inte utredningens uppgift att föregripa den framtida ledningens arbete i detta avseende, men det framstår som angeläget att kunskap sammanställs och kompletteras på ett sätt som avancerar kunskapsläget. Det är i sammanhanget särskilt angeläget att kartlägga och analysera skillnader i arbetsmiljö och arbetsvillkor mellan kvinno-

dominerade respektive mansdominerade branscher och arbetsplatser. Det gäller såväl principer för arbetets organisering, ledarskap, och psykosociala villkor som hur detta varierar över tid och påverkas av ekonomisk och teknologisk förändring. I detta sammanhang är det viktigt att offentlig statistik, till exempel Arbetsmiljöundersökningen, används för att analysera sjukfrånvaro, sjuknärvaro, och i vilken mån arbetstagare upplever stress och ohälsa. Det är också viktigt att fokus på hälsorisker utvidgas till att omfatta andra arbetsutfall, som exempelvis engagemang, prestation och produktivitet, liksom klassiska ekonomiska utfall som karriär och inkomst. Det behövs också en samlad bild av familjebildningens och familjesituationens betydelse för män och kvinnor i olika branscher och på olika arbetsplatser eftersom dessa faktorer påverkar den totala arbetsbördan, framför allt för kvinnor.

Utredningen anser att arbetsmiljöcentrum kan komplettera andra analys- och utvärderingsfunktioner genom att ta ett helhetsgrepp på arbetsmiljörelaterade frågor och, genom sin samordnande roll, skapa förståelse utifrån en kedja av studier med koppling till arbetsmiljö, arbetslivet och arbetsmarknaden. Denna kedja bör omfatta studier på större, representativa datamaterial, som man kan generalisera utifrån samband på övergripande nivå. Kedjan bör även omfatta studier baserade på andra material, exempelvis branschvisa, yrkes- eller företags-specifika, som medger att man kan komma åt specifika arbetsmiljöfaktorer och/eller mekanismer som ligger bakom tidigare etablerade samband. Arbetet kräver att arbetsmiljöcentrum får ett tydligt mandat som samordnande funktion. Arbetet kräver också samverkan mellan olika forskare och utredare som ska sammanställa kunskapen och avancera kunskapsläget för att få till en helhetsbild.

Arbetsmiljöcentrum ska ha särskilt fokus på kvinnodominerade branscher och arbetsplatser. Sett till existerande forskning på området ser utredningen att mer nyanserade analyser av olika typer av arbets- och hälsorelaterade utfall kan bidra till en bättre förståelse av något som är ett sektorproblem snarare än ett renodlat kvinno-problem. Ett bättre kunskapsunderlag kan informera politiken och hjälpa till att identifiera mer exakt vilka insatser som behövs. Detta är ett exempel på hur samlad och fördjupad kunskap kan bidra till att utforma bättre arbetsmiljöpolitik och strategier för praktiskt arbetsmiljöarbete som gagnar både män och kvinnor och bidrar till ökad produktion. Arbetsmiljöcentrum kan i detta avseende också

bidra med kunskapsunderlag som gör att arbetsmiljöpolitiska insatser går att utvärdera med avseende på effekt och effektivitet.

Arbetsmiljöverket har utvärderat sin verksamhet sedan 1990-talet. På 2000-talet höjdes ambitionsnivån genom inrättandet av en särskild utvärderingsenhet: Verksamhetsutveckling och samordning (VUS). VUS tog ett helhetsgrepp på utvärderingsverksamheten fram till 2006/07, då enheten lades ned på grund av neddragningarna av Arbetsmiljöverkets budget. Även efter VUS nedläggning har utvärderingar genomförts, till exempel av kommunikationskampanjer, inspektionsverksamheten och satsningarna på systematiskt arbetsmiljöarbete och på kvinnors arbetsmiljö, men utan en tydlig strategi. Fokus har heller inte varit på effektutvärdering och effektivitet. Nu har emellertid Arbetsmiljöverket åter fokus på området och effektutvärdering har utsetts till ett av Arbetsmiljöverkets fyra strategiska mål 2016–2018. Ett program är under uppbyggnad på enheten för statistik och analys i syfte att styra och samordna utvärderingsverksamheten. Målet med programmet är att Arbetsmiljöverket ska göra färre utvärderingar än tidigare, men att dessa utvärderingar ska vara mer genomarbetade, med ett klart syfte och en plan för hur resultaten ska användas. Verksamheten finansieras med myndighetens reguljära budget. Förebilder finns framför allt i Norge, där arbetsinspektionen systematiskt utvärderar sin verksamhet.

Med utgångspunkt i de rekommendationer som framförts i utredningar och från Statskontoret ska arbetsmiljöcentrum göra bedömningar kring effekter och effektivitet inom arbetsmiljöpolitiken som kan utgöra underlag för regeringen och riksdag i utformningen av arbetsmiljöpolitiken.

Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverket även fortsättningsvis genomför utvärderingar inriktade på verksamheten, vilket är viktigt för organisationens interna arbete och utveckling. Eftersom Arbetsmiljöverkets verksamhet ingår i arbetsmiljöpolitiken är det ofrånkomligt att Arbetsmiljöverket och arbetsmiljöcentrum i vissa fall kommer att utvärdera samma fråga eller område, liksom exempelvis ISF och Försäkringskassan i vissa fall analyserar samma fenomen. Syftet med utvärderingarna ska däremot inte vara detsamma. Medan arbetsmiljöcentrums utvärderingar av politiken syftar till att förbättra politikens utformning och effektivitet, är syftet med Arbetsmiljöverkets utvärderingar att utveckla den egna verksamheten. Båda behövs, men av olika anledningar, och stärker tillsammans

arbetsmiljöområdet. Ytterligare en anledning till att utvärderingar från båda organisationerna behövs är att de med stor sannolikhet kommer att vara olika metodologiskt sett och att de därmed kommer att komplettera varandra.

För att utföra detta uppdrag krävs att arbetsmiljöcentrum:

1. Bygger upp den kompetens som behövs för att utföra olika typer av uppföljning och utvärdering av arbetsmiljöpolitiken. Denna kompetens bör hämtas från de samhällsvetenskapliga fält där utvärderingsmetodik är utvecklad och kompletteras med fältspecifik kompetens inom arbetsmiljöområdet.
2. Tar fram underlag till regeringen för den löpande resultatstyrningen och resultatbedömningen.
3. Genomför utvärderingar:
 - Effekttutvärdering: övergripande kontrafaktisk analys och utvärdering av effekter av arbetsmiljöpolitiken.
 - Effektivitetstutvärdering: övergripande analys och utvärdering av hur effektivt arbetsmiljöpolitiken genomförs.
 - Processutvärdering: uppföljningar samt analyser av insatser inom enstaka områden/projekt.
4. Anpassar och utvecklar nya metoder för utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.
5. Arbetar med olika datamaterial som finns tillgängliga, framför allt longitudinella register- och surveydata, och bidrar till utveckling av indikatorer.

5.2.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Analys- och utvärderingsverksamheten på arbetsmiljöcentrum kommer att:

- bidra med underlag till regeringens arbete med att utforma arbetsmiljöpolitiken
- komplettera och bygga vidare på Arbetsmiljöverkets utvärderingar av den egna verksamheten samt komplettera Arbetsmiljöverkets analysverksamhet

- bidra med underlag till det strategiska arbetsmiljöarbete som bedrivs av arbetsmarknadens parter
- komplettera utvärderingsverksamheten på myndigheter som utvärderar angränsande politikområden

Tabell 5.1 nedan illustrerar hur utredningen ser den framtida relationen mellan arbetsmiljöcentrums analys- och utvärderingsverksamhet och den som i dag bedrivs på olika myndigheter. Arbetsmiljöverkets analys- och utvärderingsverksamhet är den som mest liknar arbetsmiljöcentrums föreslagna uppdrag. Syftena med de båda organisationernas analys- som utvärderingsverksamheter skiljer sig emellertid åt. I arbetsmiljöcentrums fall är forskningsbaserad kunskap och utvärdering kärnan i uppdraget. Arbetsmiljöverkets uppdrag är framför allt att bedriva tillsyn av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen samt att utforma och sprida föreskrifter och allmänna råd om dessa lagar. Eftersom arbetsmiljöcentrums uppdrag blir att analysera och utvärdera arbetsmiljöpolitiken, i vilken Arbetsmiljöverkets verksamhet ingår, föreslår utredningen att Arbetsmiljöverkets analys- och utvärderingsverksamhet ska vara inriktad på utvecklingen av den egna verksamheten och på de sammanhang som Arbetsmiljöverket verkar inom. Denna gränsdragning kan behöva tydliggöras av regeringen i instruktioner och regleringsbrev till de båda myndigheterna. Även om arbetsmiljöcentrum i sin utvärdering av Arbetsmiljöverket kommer att hålla en viss distans till myndigheten, finns flera samverkansytor som bör utnyttjas för effektivitet. Förutom att rapporter och andra underlag kommer att kunna användas av respektive myndigheter finns samverkansmöjligheter gällande tillgång till data och metodutveckling.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har inte något uppdrag att utvärdera politiken. Myndigheternas analyser kan dock utgöra värdefulla underlag för arbetsmiljöcentrums verksamhet. Även den statistik som produceras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är av intresse för arbetsmiljöcentrum. I Försäkringskassans fall är kontaktytan framför allt rehabiliteringsområdet och arbetsskadeförsäkringen. Även i Arbetsförmedlingens fall är det angränsande området framför allt på rehabiliteringsområdet.

IFAU och ISF är två myndigheter som i dag bedriver politikutvärdering. Det finns en etablerad dialog mellan dessa myndigheter kring till exempel metodutveckling och data. Utredningen ser detta

forum som betydelsefullt och att det vore värdefullt för arbetsmiljöcentrum att ingå i en sådan dialog. ISF och IFAU har, på samma sätt som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, angränsande ytor med arbetsmiljöcentrum. Liknande kompetensbehov och databehov ger emellertid goda möjligheter för samverkan. Dessutom kommer rapporter och underlag från ISF och IFAU att vara till nytta för arbetsmiljöcentrum och vice versa.

Tabell 5.1 Gränsdragningar mellan arbetsmiljöcentrum och andra myndigheter gällande analys och utvärdering

	Likheter med arbetsmiljöcentrum (AMC)	Skillnader	Synergieffekter
Arbetsmiljöverket (AV)	Båda bedriver analys och utvärdering inom arbetsmiljöområdet.	AV:s fokus bör vara på huvuduppgifterna, regelutformning och tillsyn, medan AMC bör analysera och utvärdera hela arbetsmiljöpolitiken.	Analys- och utvärdering på båda kommer att bidra till varandras verksamheter. Samverkan kring utveckling av metoder rekommenderas.
Försäkringskassan (FK)	FK bedriver analys som delvis har relevans för arbetsmiljöområdet.	Arbetssskador är bara en del av socialförsäkringen och FK bedriver inte politikutvärdering.	Analysen på båda kommer att bidra till varandras verksamheter.
Arbetsförmedlingen (AF)	AF bedriver analys som delvis har relevans för arbetsmiljöområdet.	Arbetsmiljön förekommer bara marginellt i AFs arbete att få tillbaka långtidssjukskrivna i arbete.	Analysen på båda kommer att bidra till varandras verksamheter.
IFAU	IFAU bedriver analys och utvärdering som delvis har relevans för arbetsmiljöområdet.	Arbetsmiljön förekommer bara marginellt i IFAUs analyser, t.ex. i studier av arbetsskadeförsäkringen.	Båda kommer att ingå i det samråd som finns mellan utvärderingsmyndigheter.
ISF	ISF bedriver analys som delvis har relevans för arbetsmiljöområdet.	Arbetssskador är bara ett delområde av socialförsäkringen.	Analysen av arbetsmiljöpolitik och arbetsskadeförsäkring kräver delvis samma kompetenser och dataunderlag vilket öppnar möjligheter för samverkan. Båda kommer att ingå i det samråd som finns mellan utvärderingsmyndigheter.

5.3 Arbetsmiljöcentrum ska arbeta med statistik och utveckla datamaterial

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum ska arbeta med statistik och utveckla datamaterial som omfattar indikatorer, surveyundersökningar och databaser av nationellt intresse. För att kunna utföra dessa uppdrag behöver arbetsmiljöcentrum god tillgång till olika typer av statistik och datauppgifter, inklusive data med personuppgifter. Arbetsmiljöcentrum ska ta över ansvaret för driften och utvecklingen av den vibrationsdatabas som finns vid Umeå universitet.

5.3.1 Skäl till förslag

Arbetsmiljöcentrum behöver tillgång till olika typer av datamaterial av relevans för arbetsmiljön

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum inte får i uppdrag att producera statistik. Arbetsmiljöverket är statistikansvarig myndighet på området. Flera av arbetsmiljöcentrums kärnuppgifter kräver emellertid tillgång till data av olika slag. Arbetsmiljöcentrums analyser och utvärderingar kan behöva såväl registerdata, surveydata som databaser med indikatorer och gruppdata. Därför behövs kompetens vid arbetsmiljöcentrum för att kunna vårda och utveckla datamaterial (inklusive indikatorer), utveckla analys- och utvärderingsmetoder och programmera. En god förtroenhet med existerande datamaterial på arbetsmiljöområdet är också en tillgång i arbetet med att samla och samordna kunskap samt i att ta ställning till vilken kunskap som ska spridas inom ramen för arbetsmiljöcentrums kunskapsspridande verksamhet.

Det är viktigt att arbetsmiljöcentrum får tillgång till data som behövs för att utföra uppdraget från regeringen. Tillgång till data är en förutsättning för en framgångsrik verksamhet och bör därför prioriteras i uppstartsskedet. Utvärdering av arbetsmiljöpolitiken kräver tillgång till omfattande registerdata som omfattar både individ- och företagsuppgifter. Många studier om arbetsmiljön kräver longitudinella data och/eller komplexa surveydata som kompletterar med uppgifter som inte samlas in genom den officiella statisti-

ken, till exempel attityder och självuppskattade uppgifter om hälsa och välbefinnande.

Ett annat slags data av relevans för arbetsmiljöcentrum är data som mäter exponeringar av risker och farliga ämnen i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket har en databas som samlar obligatoriska mätningar av vissa exponeringar. Även de arbetsmedicinska klinikerna gör mätningar som läggs in i databaser. I dagsläget kan existerande databaser behöva utvecklas så att de blir mer lättillgängliga för användare av data och för de aktörer som ska lägga in data i databasen, exempelvis företag och arbetsgivare. Ytterligare en mätdatabas är vibrationsdatabasen, som för närvarande behöver stöd för att fortleva. Vibrationsdatabasen byggdes upp på Arbetslivsinstitutet (ALI) och överfördes efter nedläggningen av institutet till Umeå universitet. Den innehåller exponeringsnivåer för verktyg, instrument och fordon som läggs in av företag och forskare som gör mätningar i olika forskningsprojekt. Vibrationsdatabasen är användbar för Arbetsmiljöverket och arbetsgivare i samband med den riskvärdering som arbetsgivare måste göra enligt föreskriften om vibrationer AFS 2005:15.

Arbetsmiljöverket har ansvarat för den officiella arbetsmiljöstatistiken sedan 1979. Riksrevisionen rekommenderade i sin rapport 2016 att Arbetsmiljöverket utvecklar statistik som bättre beskriver arbetsmiljöns utveckling. I nuläget är fokus i Arbetsmiljöverkets statistikverksamhet på de indikatorer som regeringen använder sig av för arbetsmiljön:

- Antal dödsolyckor i arbetet
- Antal anmälda arbetsolyckor
- Antal anmälda arbetssjukdomar
- Anställda och ohälsa, upplevda besvär

För att utvärdera olika politikinsatser räcker inte mätningar av anmälda olyckor, sjukdomar och dödsfall. Statistiken behöver kompletteras med andra slags data och mer detaljerade indikatorer behöver utvecklas.

Det finns flera anledningar till att det bör föras dialog och samverkan mellan arbetsmiljöcentrum och Arbetsmiljöverket. För det första kommer antalet myndighetsanställda med specialkompetens inom området arbetsmiljöstatistik och analys att öka, vilket bör utnyttjas i

arbetet med att förbättra den nationella statistiken, Arbetsmiljöundersökningen (AMU) och Undersökningen om arbetsorsakade besvär. För det andra kommer arbetsmiljöcentrum att vara beroende av olika slags data från Arbetsmiljöverket.

Vidare finns en internationell aspekt av arbetet att utveckla och vårda data eftersom det även råder brist på bra indikatorer och jämförbara mätdata i andra länder. I Norge och Tyskland liksom på EU-nivå pågår utvecklingsarbeten av indikatorer, surveyundersökningar och dataregister.

Data av betydelse för arbetsmiljöcentrums verksamhet

Data av betydelse för arbetsmiljöcentrums verksamhet, inte minst för utvärderingsuppdraget och till detta relaterade analyser, är:

- Registerdata
- Surveydata
- Mätdata

Registerdata utgör en stor tillgång för Sveriges och övriga nordiska länders infrastruktur för forskning och utvärdering. Genom att kombinera uppgifter från olika personnummerbaserade register kan en rad viktiga frågor inom samhällsvetenskap och medicin/folkhälsa analyseras. Registeruppgifter kan dessutom kompletteras med forskningsdata och utgöra grund för att ännu fler frågor analyseras. Den registerbaserade forskningen har expanderat kraftigt under senare år och fått internationellt genomslag. Registrens stora styrka ligger i att de ofta omfattar hela den relevanta befolkningen och följer individer under långa perioder med ett minimalt bortfall. De kan därför användas i både framåtsyftande och retrospektivt syfte. För arbetsmiljöcentrums del kommer arbetet att innebära samkörningar av register för att studera hur olika individkaraktäristika, företagskaraktäristika och arbetsmarknadskaraktäristika hänger samman med olika diagnoser, sjukfrånvaro, sjukhusinläggningar, dödlighet, samt olika arbetsrelaterade utfall över tid. För att kunna utnyttja registerdata fullt ut

krävs emellertid att såväl juridiska som praktiska hinder hanteras, vilket i dagsläget sker bland annat genom utredning och översyn.¹

Även om registerbaserade studier ger värdefull information, framför allt på övergripande nivå, så kommer de inte på samma sätt åt specifika arbetsmiljöfaktorer eller mekanismer som kan ligga bakom samband som observeras på populationsgenomsnitt. Den registerbaserade infrastrukturen behöver därför kompletteras med surveyundersökningar, det vill säga enkätbaserade, helst longitudinella, studier, som följer individer över olika livsfaser, när de går in och ut ur arbetskraften, när de blir sjuka samt återgår i arbete. I sådana longitudinella datamaterial, som ofta kopplas till registerbaserad bakgrunds- och inkomstinformation, finns möjligheter att på detaljnivå etablera mekanismer mellan de påverkansfaktorer och utfall som observeras, studera betydelsen av olika inslag av exempelvis krav och kontroll i arbetet för olika utfall, samt följa förändringar i arbetsmiljö över tid.

Arbetsmiljöns påverkan på en rad olika utfall kan studeras med hjälp av Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC), Levnadsnivåundersökningen (LNU), och Swedish Longitudinal Occupational Survey of Health (SLOSH) av vilka de två senare kan betecknas som datamaterial av nationellt intresse.² LNU är en sedan 1968 återkommande survey-undersökning baserat på ett nationellt representativt urval av Sveriges vuxna befolkning. LNU täcker levnadsförhållande i vid mening, bland annat familj, hälsa, utbildning, sysselsättning och ekonomi, och har detaljerade uppgifter om yrke och jobb kvalitet. LNU är särskilt relevant för arbetsmiljöcentrum då databasen kan bidra till slutsatser om långsiktiga samband och förlopp vad gäller arbete och hälsa, inte minst utifrån en könsdimension, under en lång period av dynamisk ekonomisk och teknologisk förändring. SLOSH bygger på 2003, 2005, 2007 och 2009 års AMU som kompletteras med uppgifter från en mängd register, inklusive Läke-medelsregistret och Slutenvårdsregistret. Sjukskrivningsdata hämtas från Försäkringskassan. Medan Arbetsmiljöverkets ambition med

¹ Frågor om en anpassad lagstiftning för att effektivisera forskningen, tillgodose forskningens krav och samtidigt tillvarata den enskilda individens rätt till integritet utreddes i detalj av Registerforskningsutredningen (SOU 2014:45). I samband med implementeringen av EU:s nya dataskyddsförordning pågår för närvarande flera andra utredningar samtidigt som denna.

² Såväl LNU som SLOSH har omfattats av olika samordningsinitiativ från Vetenskapsrådet. Dessa initiativ och datamaterial presenteras i *Vetenskapsrådets guide till infrastrukturen 2014* under avsnittet om tvärvetenskaplig forskningsinfrastruktur.

AMU är att följa utvecklingen på arbetsmarknaden som helhet avser SLOSH att följa individer över tid.³ Undersökningen är därmed unik vad gäller möjligheter att belysa samband mellan arbetsmarknadsdeltagande arbetsmiljö, arbetsorganisation och hälsa. Både LNU och SLOSH är relevanta för arbetsmiljöcentrums verksamhet då de möjliggör studier om såväl förutsättningar för ett bra och hälsosamt liv samt hur risker för sjukdom och stress kan minskas både i och utanför arbetslivet.

Arbetsmiljöverket har ansvaret för den officiella arbetsskade- och arbetsmiljöstatistiken. Den bygger på anmälda arbetsskador och två återkommande urvalsundersökningar som lagts till SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU): 1. Arbetsmiljöundersökningen (AMU) som sedan 1989 ställer frågor om den fysiska arbetsmiljön, stress, krav och inflytande, fysiska eller psykiska besvär som arbetet kan ha orsakat samt arbetsmiljöarbete, och 2. Undersökningen om arbetsorsakade besvär som sedan 1994 ställer frågor om hälsoproblem som orsakats av arbetet bland sysselsatta.

AFA Försäkring har en skadedatabas med information om yrkesgrupper, sektorer, arbetsuppgifter och aktiviteter som är förknippade med olika skador och sjukdomar.

Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) bedriver en europeisk undersökning om arbetsvillkor. Den publicerades första gången 1990 och genomförs vart femte år. Den bygger på intervjuer med arbetstagare i 34 länder och handlar om olika aspekter av situationen på arbetet samt balansen mellan arbete och privatliv.

EU-OSHA:s företagsundersökning om nya och framväxande risker (ESENER) är en intervjuundersökning om hur arbetsmiljöriskerna hanteras på europeiska arbetsplatser.

Förutom svenska och europeiska data med direkt relevans för arbetsmiljöområdet finns en rad andra databaser som är användbara för analyser och utvärdering av arbetsmiljö.

³ Arbetsmiljöverket och SLOSH använder sig emellertid av olika mätskalor då SLOSH har anpassats till en internationell standard för att medge jämförbarhet med forskningsstudier från andra länder.

Tillgång till data och hantering av personuppgifter

En stor del av den information som arbetsmiljöcentrum kommer att behöva tillgång till utgörs av personuppgifter.

Många frågor rörande arbetsmiljöns utveckling över tid och dess samvariation med ohälsa kan besvaras med hjälp av data från Arbetsmiljöverket (det vill säga utan personuppgiftsdata), men en sådan ansats är varken heltäckande eller utvärderande i strikt bemärkelse. För att utreda eventuella effekter av en förändring, till exempel en reform eller en insats behövs information som indikerar om förändringen verkligen har effekt, bland annat genom att veta hur hälsan påverkas för individer som berörs av reformen i renodlad bemärkelse, det vill säga undantaget andra faktorer. För detta ändamål behöver man personuppgifter från flera länkade register exempelvis från Statistiska centralbyrån (SCB), Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket.

Enligt Statskontoret⁴ har flera utvärderingsmyndigheter begränsningar och problem med tillgången till statistik, mikrodata och andra underlag, liksom med att få behandla personuppgifter över huvud taget. IFAU omfattas i dag, efter år av särskilt undantag, av en särskild lag som tillåter institutet att hålla forskningsregister med ett bredare syfte än vad som för närvarande är möjligt för användare av registerdata på andra myndigheter, inklusive lärosäten. Givet rådande rättsläge kommer arbetsmiljöcentrum att behöva arbeta upp rutiner för anskaffning av data, motivering av behov av desamma samt etikprövning av olika analys- och utvärderingsprojekt.

En ny dataskyddsförordning (EU 2016/679) träder i kraft den 25 maj 2018, vilket gör att relaterad svensk lagstiftning måste anpassas till den. Eftersom det inte kommer att vara möjligt att initiera arbetsmiljöcentrum innan 2018 kommer det att vara den nya lagstiftningen snarare än nuvarande personuppgiftslagen (1998:204) som kommer att gälla för arbetsmiljöcentrum.

När detta betänkande skrivs är det ännu inte klart vilka justeringar som kommer att göras av svensk lagstiftning för att implementera den nya dataskyddsförordningen. Däremot står i den nya EU-förordningen (artikel 6 paragraf 1e) att behandling av personuppgifter är laglig om behandlingen är nödvändig för att utföra en

⁴ Statskontoret (2014a), s. 59.

uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Flera pågående utredningar förbereder inför att den nya förordningen träder i kraft, bland andra Forskningsdatautredningen (dir. 2016:65) som utreder vad som behövs för att forskare ska få tillgång till data och Dataskyddsutredningen (dir. 2016:63) som utreder personuppgiftsbehandling inom utbildningsområdet med undantag för forskningsverksamhet. Dataskyddsutredningen utreder bland annat hur myndigheters personuppgiftsbehandling ska gå att förena med dataskyddsförordningen. Det övervägs att införa nationella bestämmelser om vad som utgör allmänt intresse i förordningens mening och att det borde vara alla uppgifter som utförs av statliga myndigheter i syfte att uppfylla ett uppdrag är ett allmänt intresse.

Utredningen utgår ifrån att arbetsmiljöcentrums utvärdering av arbetsmiljöpolitiken utgör ett allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrums jurist utses till personuppgiftsombud och att arbetsmiljöcentrum beslutar om interna regler för att förhindra otillåten behandling av personuppgifter som kan komma att behövas för analys- och utvärderingsverksamheten. Vidare föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrum genomför de åtgärder som behövs för att informationssäkerheten ska vara tillfredsställande nivå. Detta arbete bör ske i samråd med Datainspektionen.

Ansvar för vibrationsdatabasen överförs från Umeå universitet till arbetsmiljöcentrum

Vibrationsdatabasen byggdes upp på ALI och överfördes efter nedläggningen av institutet till Umeå universitet. Databasen innehåller exponeringsnivåer för verktyg, instrument och fordon som läggs in av företag och forskare som gör mätningar i olika forskningsprojekt. Databasen är användbar för Arbetsmiljöverket och arbetsgivare i samband med den riskvärdering som arbetsgivare måste göra enligt föreskriften om vibrationer AFS 2005:15.⁵ På senare tid har den praktiska betydelse av databasen uppmärksamats då vibra-

⁵ Driftskostnader för databasen ligger på 10 000 kronor per år. Därutöver kommer eventuella kostnader för att uppdatera och utveckla databasen.

tionsskador kommit att anmälas i högre utsträckning och fler behandlas, inte bara inom bygg- och anläggning och annan industri utan även inom exempelvis tandläkaryrket.

Utredningen föreslår att ansvaret för vibrationsdatabasen och dess finansiering överförs till arbetsmiljöcentrum med motiveringen att stärka arbetsmiljöcentrum som nationellt samlande och samordnande aktör. Detta behöver emellertid inte betyda att databasen flyttar från Umeå universitet till arbetsmiljöcentrum. Utredningen ser det som viktigt att arbetsmiljöcentrum knyter an till olika delar av landet och att forskare och annan kompetens utnyttjas till fullo. Verksamheten bör enligt utredningen i ett sådant här fall förläggas till den för uppgiften mest lämpliga miljön. I nuläget framstår för utredningen att Umeå är den mest lämpliga miljön eftersom det finns en upparbetad kompetens och en utbredd vilja bland företrädare inom det arbetsmedicinska fältet att arbetet fortsätter i upparbetad regi. Detta bör dock klargöras av arbetsmiljöcentrums framtida ledning.

5.3.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Arbetsmiljöcentrum kommer att:

- påverkas av hur den nya dataskyddsförordningen inverkar på svensk lagstiftning. Det är emellertid viktigt att arbetsmiljöcentrum får god tillgång till data med personuppgifter
- ta över ansvaret för finansiering, drift samt uppdatering och utveckling av vibrationsdatabasen som i nuläget finns på Umeå universitet, vilket inte nödvändigtvis behöver betyda en fysisk förflyttning att databasen till arbetsmiljöcentrum
- samarbeta med andra organisationer som producerar statistik, är värddar för datamaterial av nationellt intresse som rör arbetsmiljö, eller stödjer och förenklar användande av registerdata. Bland dessa organisationer finns: SCB, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, AFA Försäkring, forskningsmiljöer som arbetar med databaser med rele-

vans för arbetsmiljöcentrums verksamhet, Vetenskapsrådet samt Registerforskning.se⁶

5.4 Arbetsmiljöcentrum ska sammanställa och sprida forskningsbaserad kunskap

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum ska sammanställa och tillgängliggöra forskningsbaserad kunskap samt kommunicera denna på ett målgruppsanpassat sätt för att nå ut som stöd i det praktiska arbetsmiljöarbetet ute på arbetsplatserna. Ansvaret för skriftserien Arbete och hälsa överförs till arbetsmiljöcentrum. Arbetsmiljöverkets nationella funktion för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö övertas av arbetsmiljöcentrum.

5.4.1 Skäl till förslag

Det finns i dag ett flertal aktörer inom arbetsmiljöområdet som har i uppgift att sammanställa och förmedla kunskap. I många fall förmedlas den forskningsbaserade kunskapen genom olika slags kunskapssammanställningar. Sammanställningarnas form och syfte varierar, liksom de metoder som används för att sammanställa kunskapen. Ibland görs kunskapssammanställningar i syfte att förmedla forskningsbaserad kunskap på ett lättillgängligt sätt. I andra fall sammanställs kunskapsläget för att kunna fatta beslut om exempelvis forskningssatsningar eller utarbeta verksamhetsstöd.

Utredningen föreslår att kunskapssammanställningar av olika slag kommer att spela en central roll i arbetsmiljöcentrums uppdrag att sprida kunskap. Detta omfattar både att tillgängliggöra existerande kunskapssammanställningar, ta fram nya och att bidra med kvalitetsgranskning och vägledning så att de som söker kunskap snabbt och lätt ska kunna finna vad de söker samt att endast sammanställningar av god kvalitet publiceras på hemsidan. Samverkan ska ske med bland andra forskningsfinansierade organisationer för

⁶ Registerforskning.se drivs av Vetenskapsrådet och riktar sig i första hand till forskare som vill använda registerdata i sin forskning. Webbplatsen sprider information om register, hur data för forskning begärs ut och gällande lagstiftning.

att får en effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta tillvara synergier.

Sammanställningar av forskningsresultat publiceras i olika former och av flera olika aktörer, inklusive lärosäten, myndigheter och arbetsmarknadens parter. Det är i dag svårt att få en överblick över alla de kunskapssammanställningar som görs och att veta hur de skiljer sig åt. I diskussioner om kunskap om arbetsmiljö förekommer ofta tre serier av kunskapssammanställningar:

1. Arbetsmiljöverkets kunskapssammanställningar. Dessa sammanfattar kunskapsläget kring en aktuell fråga och tas fram inom ramen för Arbetsmiljöverkets nationella funktion för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö (kunskapsfunktionen beskrivs i avsnitt 5.8.1). Ett femtiotal rapporter har publicerats sedan 2010 om olika aspekter av arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet som anses angelägna. Syftet är att fylla kunskapsbehov bland de olika aktörer som arbetar med arbetsmiljön i praktiken. Rapporterna skrivs och granskas av forskare och finansieras genom Arbetsmiljöverkets reguljära budget.
2. Arbete och hälsa. Denna vetenskapliga skriftserie publiceras sedan 2008 av Avdelningen för arbets- och miljömedicin vid Göteborgs universitet. Skriftserien publicerar olika slags vetenskapliga arbeten, inklusive systematiska kunskapsöversikter. En skillnad mellan Arbete och hälsa och Arbetsmiljöverkets kunskapssammanställningar är att Arbete och hälsa i högre grad fokuserar på arbetsmiljöns betydelse för uppkomst eller försämring av sjukdom eller symptom. En annan skillnad är att Arbete och hälsa i allmänhet tillämpar ett mer systematiskt framtagande av översikterna än Arbetsmiljöverket. Kunskapsöversikterna skrivs av forskare och genomgår vetenskaplig granskning. Skriftserien finansieras av AFA Försäkring, Forte och Göteborgs universitet.
3. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU). SBU gör oberoende utvärderingar av metoder inom hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Sedan 2011 görs även utvärderingar av samband mellan arbete och sjukdom. SBU publicerar ungefär en arbetsmiljörelaterad kunskapssammanställning per år. Sammanställningarna används framför allt av Försäkringskassan, som integrerar resultaten i sitt bedömningsstöd till försäkringshandläggarna. SBU:s kunskapssammanställningar liknar dem som publi-

ceras av Arbete och hälsa i det att de använder en särskild metod, men SBU:s metod är striktare.

Arbetsmiljöverket har i dag ett uppdrag att ha en nationell funktion för kunskapsområdet arbetsliv och arbetsmiljö. Utredningen föreslår att Arbetsmiljöverkets uppdrag avslutas och att de kunskaps-sammanställningar som svarar mot ett nationellt kunskapsbehov i fortsättningen ska tas fram på arbetsmiljöcentrum. Statskontoret har föreslagit att uppdraget borde tas bort från Arbetsmiljöverket⁷ mot bakgrund av att arbetsmarknadens parter motsätter sig placeringen av kunskapsfunktionen på Arbetsmiljöverket och att kunskapsfunktionen strider mot Statskontorets rekommendation att Arbetsmiljöverket får tydligare prioriteringar och ökat fokus på sitt tillsynsuppdrag.

Utredningen föreslår att ansvaret för Arbete och hälsa överförs till arbetsmiljöcentrum i linje med det nationella ansvaret och med motiveringen att stärka arbetsmiljöcentrum som central aktör. Ansvaret behöver, liksom fallet med vibrationsdatabasen (se avsnitt 5.3), inte innebära att själva verksamheten flyttar över till arbetsmiljöcentrum. Utredningen anser att det är viktigt att arbetsmiljöcentrum har nära kontakter med forskare och annan kompetens i landet. Utredningen anser också att arbetsmiljöcentrums verksamheter bör förläggas till den för lämpligaste miljön för uppgiften. Detta kan i skriftseriens fall innebära att den även i fortsättningen ges ut av Göteborgs universitet. Däremot flyttar ansvaret för publikationen och dess finansiering över till arbetsmiljöcentrum.⁸

SBU:s kunskapssammanställningar om arbetsmiljö fyller en funktion och är av en annan typ än de kunskapssammanställningar som arbetsmiljöcentrum kommer att göra. Detta betyder att SBU och arbetsmiljöcentrum kommer att komplettera varandra. Utredningen föreslår därför att SBU fortsätter med sitt uppdrag.

Förutom dessa regelbundet utgivna kunskapssammanställningar tar även Forte, på eget initiativ eller på uppdrag av regeringen, fram kunskapssammanställningar på arbetslivstema. Även i fallet Forte och arbetsmiljöcentrum är det viktigt med samverkan för att få en

⁷ Statskontoret (2014b); Statskontoret (2015).

⁸ Kostnader för skriftserien omfattar framställning, administration och andra omkostnader, vilket räknat på sex nummer per år motsvarar cirka 360 000 kronor.

effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta tillvara synergier så att de två myndigheternas verksamheter kompletterar varandra.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum kommunicerar kunskap som är anpassad efter målgruppernas behov. I denna verksamhet kommer arbetsmiljöcentrum att bli en central aktör vad gäller kunskapssammanställningar inom arbetsmiljöområdet. För att skapa överblick, undvika dubbelarbete och främja spridning och användning av rapporterna föreslås att en samverkansgrupp initieras mellan de mest centrala myndigheterna arbetsmiljöcentrum, SBU, Forte och Arbetsmiljöverket. Utredningen föreslår att inriktningarna på nya kunskapssammanställningar bestäms av uppdragsgivaren om det är ett regeringsuppdrag eller uppdrag från annan myndighet, eller av verksamhetschefen, med utgångspunkt i kunskapsluckor och behov som upptäcks i dialog med andra aktörer och genom arbetsmiljöcentrums analyserande, kunskapsbevakande och utvärderande verksamhet.

I tabellen nedan presenteras de gränsdragningar och möjliga synergieffekter som utredningen ser mellan arbetsmiljöcentrum och de myndigheter som tar fram kunskapssammanställningar om arbetsmiljö i dag: SBU och Forte.

Tabell 5.2 Gränsdragningar och synergieffekter mellan arbetsmiljöcentrum och andra myndigheter gällande kunskapssammanställningar

	Likheter med arbetsmiljöcentrum (AMC)	Skillnader	Synergieffekter och avgränsningar
Arbetsmiljöverket (AV)	Myndigheterna har samma slutmål: förbättra arbetsmiljön. Nationella kunskapsfunktionen tar fram kunskapssammanställningar i samma syfte som AMC: kunskaps-spridning till aktörer på arbetsmiljöområdet	AV: interna kunskaps-behov styr inriktningen på kunskapssammanställningarna. AMC: externa kunskapsbehov (hela arbetsmiljöområdet) styr inriktningen på kunskapssammanställningarna.	AMC kommer att bidra till ökad spridning och tillgänglighet av AVs kunskapssammanställningar. Kunskapsfunktionen ersätts av AMC. AV bör kunna beställa kunskapssammanställningar från AMC.
Forte	Båda är inriktade på förmedling av forskningsbaserad kunskap inom området arbetsliv.	Forte: Syfte att främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv, utreda vilka forskningsbehov som är angelägna, kommunikation om forskningsresultat. Slutmål: främja kunskapsuppbyggnad; främja och stödja forskning. AMC: Syfte att förmedla forskningsbaserad och praktisk kunskap. Slutmål: stärka arbetsmiljöarbetet.	AMC ska bidra till ökad spridning och tillgänglighet av Fortes kunskapssammanställningar. Det borde finnas potential för gemensamma regeringsuppdrag.
SBU	Båda ställer samman forskning inom arbetsmiljöområdet.	SBU: syfte att undersöka samband mellan arbete och ohälsa. AMC: syfte att fylla olika slags kunskapsbehov i arbetsmiljöarbetet.	AMC kommer att bidra till ökad spridning och tillgänglighet av SBU:s kunskapssammanställningar.

Slutmålet för arbetsmiljöcentrum och Arbetsmiljöverket är samma: att förbättra arbetsmiljön. Även syftet med kunskapsfunktionens och arbetsmiljöcentrums kunskapssammanställningar är samma: att sprida forskningsbaserad kunskap till de aktörer som bedriver det praktiska arbetsmiljöarbetet. Det som skiljer organisationerna är Arbetsmiljöverkets kunskapsbehov, som vid sidan om uppdraget att bygga upp en nationell kunskapsfunktion bygger på interna behov inom tillsynsverksamheten och utformningen av lagar och regler.

Arbetsmiljöcentrums kunskapssammanställningar riktar sig i stället utåt, mot andra aktörers behov. Genom att flytta över kunskapsfunktionen från Arbetsmiljöverket till arbetsmiljöcentrum skapas en central aktör som sprider forskningsbaserad kunskap till arbetsmiljöområdets olika aktörer. Det innebär att Arbetsmiljöverkets kunskapssammanställningar kommer att spridas av arbetsmiljöcentrum och att de kommer att komplettera varandra. Utredningen föreslår även att Arbetsmiljöverket ska ha möjlighet att beställa kunskapssammanställningar från arbetsmiljöcentrum för att fylla interna behov.

Både Forte och arbetsmiljöcentrum ska förmedla forskningsbaserad kunskap om arbetsliv, men kunskapssammanställningarna har olika syften. Forte tar fram rapporter som sammanfattar forskning inom en fråga eller ett forskningsområde i syfte att stärka forskningen på arbetslivsområdet och inom ramen för det bland annat främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv. Arbetsmiljöcentrum ska ta fram kunskapssammanställningar i syfte att förmedla forskningsbaserad och i vissa fall praktisk kunskap som i förlängningen stärker arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna. Det innebär att det behövs samverka för att få en effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta tillvara synergier så att de två myndigheternas kunskapssammanställningar kommer att komplettera varandra. Liksom i Arbetsmiljöverkets fall kommer arbetsmiljöcentrum som central aktör även att bidra till större spridning av de kunskapssammanställningar som tas fram på Forte.

SBU och arbetsmiljöcentrum kommer båda ta fram kunskapssammanställningar om arbetsmiljö men av olika slag och med olika syften. Medan SBU:s sammanställningar undersöker samband mellan arbete och ohälsa enligt en särskild metod är arbetsmiljöcentrums uppdrag vidare: att möta olika slags kunskapsbehov inom området genom olika metoder. Liksom för Forte och Arbetsmiljöverket kommer arbetsmiljöcentrum att komplettera SBU:s verksamhet och bidra till att öka spridningen av SBU:s kunskapssammanställningar.

5.4.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Arbetsmiljöcentrums sammanställande och tillgängliggörande av kunskap kommer att:

- skapa en samlingsplats för sammanställningar av forskningsbase-
rad kunskap som bidrar med kvalitetsgranskning och vägled-
ning, och i förlängningen bättre överblick och tillgång till kun-
skap
- genom kunskapssammanställningar ge olika aktörer inom arbets-
miljöområdet bättre förutsättningar att hitta kunskap som är
anpassad efter olika målgruppers behov
- komplettera de kunskapssammanställningar som finns och tas
fram i dag av bland andra Forte
- överta framtagandet av kunskapssammanställningar från Arbets-
miljöverket, som i dag sker inom ramen för den nationella kun-
skapsfunktionen för arbetsliv och arbetsmiljö
- ta över ansvaret för skriftserien Arbete och hälsa, som i nuläget
finns på Göteborgs universitet, vilket inte nödvändigtvis behö-
ver betyda en fysisk förflyttning till arbetsmiljöcentrum

5.5 Arbetsmiljöcentrum ska ha en biblioteksfunktion

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum etablerar en biblio-
tekstjänst och tar över ansvaret för litteraturlöslagen Nya Arb-
line.

5.5.1 Skäl till förslag

Digitaliseringen och den stora ökningen av litteratur och veten-
skapliga tidskrifter har gjort det allt svårare att bevaka forskningen,
såväl ny som gammal. Ett problem är att den stora mängden forsk-
ning som i dag finns att tillgå gör det svårt att få en överblick. Ett
annat problem är att tillgång till vetenskaplig litteratur begränsas
till digitala vetenskaplig litteratur- och biblioteksdata-baser som blir
allt dyrare. Generellt är tillgången till litteratur- och biblioteksdata-

baser bättre för anställda vid större lärosäten än vid andra myndigheter. Kostnaderna orsakar effektivitetsförluster på många myndigheter och är även ett problem för mindre bibliotek och lärosäten. Av denna anledning pågår sedan några år tillbaka en utveckling, både nationellt och internationellt genom EU, OECD och Unesco, för att öka den kostnadsfria spridningen och öppna tillgången till vetenskapliga resultat, så kallad "open access". I den senaste forskningspropositionen beskrivs öppen tillgång som norm och målbilden är att inom 10 år ska alla forskningsresultat, som är finansierade med skattemedel, publiceras öppet tillgängliga. För närvarande är emellertid de flesta publikationer inte fritt tillgängliga utan förknippade med betalspärrar.

För att underlätta för lärosäten, forskningsinstitut, och andra myndigheter tecknar Kungliga biblioteket, under namnet Bibsam-konsortiet, licensavtal med leverantörer av elektroniska tidskrifter och databaser. Kungliga biblioteket administrerar och förhandlar å organisationernas vägnar men det är de deltagande organisationerna som bildar konsortiet. 35 lärosäten och 46 statliga myndigheter och forskningsinstitut deltar i Bibsam-konsortiet, vilket innebär att de har en individuell lösning som ger tillgång till de databaser och den litteratur den myndigheten behöver. Genom avtalet får samtliga anställda tillgång till databaser och litteratur genom igenkänning av IP-nummer.

För att arbetsmiljöcentrum ska kunna genomföra sitt uppdrag att samla in, sprida och bidra till nyttoförandet av forskningsbaserad kunskap krävs bevakning av och god tillgång till vetenskaplig litteratur. Att anställa en person med bibliotekskompetens vid arbetsmiljöcentrum har flera fördelar. För det första behöver arbetsmiljöcentrum bevaka den utveckling som sker av bibliotek genom digitalisering, open access och andra förändringar som påverkar tillgång till forskningslitteratur. För det andra kan analytiker vid arbetsmiljöcentrum få hjälp med sökningar av och tillgång till vetenskaplig litteratur. För det tredje kan en bibliotekarie bistå utomstående och andra arbetsmiljöaktörer med frågor rörande vetenskaplig litteratur. För det fjärde kan en bibliotekstjänst fungera som ett historiskt minne genom att med hjälp av bibliotekarie tillgängliggöra tidigare opublicerad forskning, dataöversikter och andra projektmaterial. Dessutom har avsaknaden av Arbetslivsbiblioteket och behovet av

en bibliotekstjänst inom arbetsmiljöområdet framförts ett flertal gånger.⁹

Nya Arblin

Litteratordatabasen Nya Arblin har sitt ursprung i Arbetslivsinstitutets bibliotek, som var ett expertbibliotek inom ämnesområdena arbetsliv, arbetsmiljö och arbetsmarknad. Biblioteket arbetade med beståndsuppbyggnad, referensarbete, informationsservice och utbildningsverksamhet. De flesta låntagare fick sin service via e-post eller telefon och den största användargruppen fanns i forskarsamhället och universitets- och högskolevärlden. Biblioteket hade expanderat genom att andra myndigheter, till exempel Arbetsmarknadsstyrelsen, hade överlåtit sin biblioteksverksamhet och sina samlingar till ALI. Arbetslivsbiblioteket omfattade omkring 80 000 vetenskapliga titlar på arbetslivsområdet, varav cirka 90 procent kategoriserats som arbetsmiljölitteratur och övriga 10 procent framför allt arbetsrätts- och arbetsmarknadslitteratur.¹⁰ 2007 överfördes publikationerna till biblioteket på Stockholms universitet. Titlarna fanns även i litteratordatabasen Arblin som 2009 togs över av Forum för arbetslivsforskning i Sverige (FALF) och Arbetsmiljöhögskolan, Lunds universitet. Vid samma tillfälle överfördes rapporter och annan litteratur som inte Stockholms universitet ville ha till Lunds universitetsbibliotek. Arblin, som nu bytt namn till Nya Arblin, har blivit en deldata i Kungliga bibliotekets system Libris och uppdateras kontinuerligt av Arbetsmiljöhögskolan vid Lunds universitet, i samverkan med FALF, för att erbjuda en komplett översikt av arbetslivslitteratur. Bibliotekarier i hela landet lägger succesivt in ny arbetslivslitteratur i databasen som innehåller böcker, artiklar, examensarbeten med mera. Arbetet med att hålla databasen uppdaterad och att köpa in ny arbetslivslitteratur bedrivs av Samhällsvetenskapliga fakultetens bibliotek, som är en del av Lunds universitets bibliotek, på uppdrag av Arbetsmiljöhögskolan vid Lunds universitet.

⁹ Bland annat i SOU 2011:60 och i ett partsgemensamt brev till regeringen 2013.

¹⁰ Arbetsmarknadsdepartementet (2007).

För att skapa en nationellt samlad bibliotekstjänst för arbetsmiljöområdet föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrum övertar ansvaret för Nya Arblin med motiveringen att stärka arbetsmiljöcentrum som central aktör med en väl fungerande biblioteksfunktion. Att arbetsmiljöcentrum övertar ansvaret för litteraturlösningsdatabasen behöver emellertid inte innebära att själva verksamheten, det vill säga driften och lokaliseringen av databasen, flyttar över till arbetsmiljöcentrum. För det första anser utredningen att det är viktigt att arbetsmiljöcentrum knyter an till forskare och andra resurser i hela landet och utnyttjar den kompetens som finns. För det andra var flytten av Nya Arblin från Stockholm till Lund efter 2007 både tidskrävande och kostsam. Sedan dess har kompetens och rutiner byggts upp kring databasens drift och utveckling. Utredningen anser att databasen bör förläggas till den miljö som är lämpligast. Det betyder att den kan komma att ligga kvar på Lunds universitet. Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum utreder behov och hur databasen bäst lever upp till dessa, i nuvarande eller ny form och inriktning.

Arbetsmiljöcentrums bibliotekstjänst

Utredningen föreslår att en bibliotekstjänst inrättas på arbetsmiljöcentrum som:

- leds av en erfaren bibliotekarie
- bevakar utvecklingen av bibliotekstjänster och tillgång till vetenskaplig litteratur
- verkar genom kostnadseffektiva avtal med Bibsamkonsortiet och privata leverantörer av sökdatabaser och tidskrifts- och e-bokspaket¹¹
- bistår arbetsmiljöcentrums personal med sökningar och relevant litteratur
- bistår andra aktörer med sökningar av vetenskaplig litteratur

¹¹ Arbetsmiljöcentrum behöver tillgång till databaser och tidskriftsprenumerationer genom avtal med Bibsam och privata leverantörer. Baserat på uppgifter om årliga kostnader för sådana resurser från Skolforskningsinstitutet (600 000 kronor) och Folkhälsomyndigheten (2 miljoner kronor), uppskattas kostnaden till 800 000 kronor per år.

- har ansvar för Nya Arblin men först utreder dess framtida lokalisering, inriktning och omfattning

5.5.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Inrättandet av en bibliotekstjänst på arbetsmiljöcentrum kommer att:

- skapa en nationellt samlande biblioteksresurs med särskild inriktning på arbetsmiljöområdet som även omfattar Nya arblin
- underlätta för myndigheter, arbetsmarknadens parter, forskare och andra intressenter att finna vetenskaplig litteratur
- möjliggöra för arbetsmiljöcentrums personal att genomföra sitt uppdrag att bevaka och sammanställa forskningsbaserad kunskap
- ta över ansvaret för drift, uppdatering och utveckling av Nya Arblin, vilket inte nödvändigtvis behöver betyda en fysisk förflyttning att litteraturlöslaget till arbetsmiljöcentrum

5.6 Arbetsmiljöcentrum ska kartlägga arbetsmiljön

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum får ett löpande uppdrag att bevaka kunskapsutvecklingen inom området arbetsmiljö inklusive forskning, debatt, myndigheters och organisationers rapportering och fakta. Särskild tyngdpunkt ska ligga på arbetsmiljön på kvinnodominerade arbetsplatser och branscher. Uppdraget innefattar att:

- sammanställa och analysera statistik i syfte att kartlägga arbetsmiljön
- göra resultaten tillgängliga på ett målgruppsanpassat sätt genom rapporter och sammanställningar
- se över möjligheterna att på sikt förbättra tillgången till data som på olika sätt mäter arbetsmiljön

5.6.1 Skäl till förslag

Arbetsmiljökartläggning

Det finns behov av en samlad bild av arbetsmiljöns risker och förutsättningar baserad på olika slags data. Detta behov har framförts av Riksrevisionen¹², Pensionsåldersutredningen (SOU 2015:21) och i kunskapssammanställningen Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning¹³. Under utredningens seminarier framfördes samma behov samt att det saknas en sammanhållande aktör för den statistik som i dag kommer från Arbetsmiljöverket, AFA Försäkring, Försäkringskassan med flera. Eftersom kvinnodominerade branscher och arbetsplatser visar på högre sjukskrivningstal och mer omfattande upplevd ohälsa än mansdominerade branscher, är det särskilt angeläget att kartlägga vad som skiljer arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och arbetsplatser från övriga.

Övervakning av hälsa och risker i arbetsmiljön har sedan slutet av 1990-talet varit en del av verksamheten på nationella arbetsmiljöinstitut i andra länder, till exempel NIOSH i USA, och i verksamheten på EU:s organ inom arbetslivs- och arbetsmiljöområdet, Eurofound och EU-OSHA. Arbetsmiljöövervakning handlar om att utifrån olika datakällor skapa en mer komplett bild av en given situation (till exempel en särskild riskgrupp eller en ny risk) i syfte att identifiera informationsluckor och kunna fatta beslut om framtida åtgärder.

I Norge tar det nationella arbetsmiljöinstitutet STAMI fram *Faktabok om arbeidsmiljø og helse. Status og utviklingstrekk* på uppdrag av regeringen. Faktaboken sammanställer statistik från olika datakällor och publiceras som en rapport var fjärde år och genom en regelbundet uppdaterad webbsida. Den används av regeringen och andra organisationer som referenspunkt i utformandet av arbetsmiljöpolitik och annan verksamhet. I varje rapport görs fördjupade analyser av utvalda områden.

Likande initiativ finns i andra länder. Holländska TNO har exempelvis en mer arbetslivsorienterad verksamhet än den som bedrivs i Norge, vilket gör att TNO:s rapport Arbo-balans i högre grad utgår från surveyundersökningar och arbetsmarknadsdata än

¹² Riksrevisionen (2016).

¹³ Arbetsmiljöverket (2014).

vad den norska rapporten gör. Tyska översikter utgår i högre grad från exponeringsdatabaser, register över substanser och produkter och register över olyckor och sjukdomar.

I Sverige finns ingen nationell översikt av arbetsmiljön med bas i olika datakällor. Däremot publicerar Arbetsmiljöverket regelbundet den nationella arbetsmiljöstatistiken och resultat från de två arbetsmiljöundersökningarna. Ett annat exempel är Arbetshälsorapport som Centrum för arbets- och miljömedicin i Stockholm publicerar vart fjärde år baserad på en folkhälsoenkät i Stockholms län.

Utredningen bedömer att en nationell översikt av arbetsmiljön med bas i olika datakällor skulle fylla de behov som flera gånger framförts och bidra till mer kunskapsbaserat beslutsfattande. Detta är särskilt viktigt för att komma åt orsakerna bakom skillnader som observeras i upplevd ohälsa och sjukskrivningstal mellan kvinnodominerade och mansdominerade branscher och arbetsplatser. Därför föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrum succesivt bygger upp en sådan verksamhet och lägger särskild tyngd på skillnader mellan branscher och arbetsplatser med olika personalsammansättning. Inledningsvis kan det ske genom att publicera en sammanställning och trendanalys, exempelvis vartannat år, av den statistik som finns i dag från i första hand Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och AFA Försäkring samt att uppdaterade data tillgängliggörs löpande på ett lättillgängligt sätt genom olika kommunikationskanaler.

Mätdata

Förutom statistik har det flera gånger framställts önskemål om att databaser med mätdata ska tas tillvara på ett bättre sätt i Sverige.¹⁴ Det gäller dels obligatoriska mätdata av luft som skickas in till Arbetsmiljöverket och läggs in i en exponeringsdatabas, dels andra mätningar som görs av framför allt de arbetsmedicinska klinikerna. Syftet med att publicera mätdata är framför allt att ge en indikation av exponeringshalter och utvecklingen i olika arbetsmiljöer. Norge har, liksom Sverige genom Arbetsmiljöverket, en gammal mätdata-bas som under senare år utvecklats för att underlätta för företag att

¹⁴ Bland annat i SOU 2011:60, Arbetsmiljöverket (2014) och i inspel från arbetsmarknadens parter under utredningens gång.

lägga in data via internet och underlätta för externa användare att använda sig av databasen.

I Sverige finns ingen aktör som sammanställer eller publicerar mätdata från de arbetsmedicinska klinikerna eller Arbetsmiljöverket. Däremot finns en sådan verksamhet inom miljöområdet. Naturvårdsverket bedriver sedan 1993 hälsorelaterad miljöövervakning (HÄMI) genom att uppskatta människors exponering för hälsofarliga ämnen i den omgivande miljön, mäta markörer för människors exponering och genom att utföra analyser som kopplar samman miljöexponering och hälsoproblem.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum ser över rådande situation vad gäller mätdata och undersöker möjligheterna att på sikt bredda arbetsmiljökartläggningen till att även omfatta mätdata. För att få tillförlitliga data krävs att indikatorer och mätmetoder utvecklas, vilket kan vara komplicerat och kostsamt, och att databaserna blir lätta att använda. I Norge har arbetsmiljöinstitutet STAMI moderniserat sin exponeringsdatabas, vilket har inneburit att det blivit lättare för företagen att själva registrera sina prover och resultat via en webbapplikation. Vidare kan laboratoriets kunder själva gå in via webben och se resultat och ta del av analysrapporter.¹⁵

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum för en dialog med Arbetsmiljöverket och de arbetsmedicinska klinikerna kring utveckling av system, mätmetoder och indikatorer. Dialog sker förslagsvis även med organisationer som bedriver liknande utvecklingsarbete i Sverige, till exempel Naturvårdsverket, och i andra länder, exempelvis Norge och Tyskland.

5.6.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Arbetsmiljöcentrums bevakning av arbetsmiljön kommer att bidra till en helhetsbild av den statistik, forskning och rapportering som tas fram inom arbetsmiljöområdet både nationellt och internationellt. En sådan helhetsbild kommer att stärka regeringen i arbetet med att utforma arbetsmiljöpolitiken och fatta beslut i arbetsmiljöfrågor. En sådan helhetsbild kan även fungera som referenspunkt

¹⁵ Kostnaden för moderniseringen av den norska exponeringsdatabasen är enligt det företag som genomfört arbetet cirka 5 miljoner kronor.

för myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra organisationer i deras arbete med arbetsmiljöfrågor.

För att bedriva verksamheten krävs emellertid tillgång till relevanta data och statistik, vilket kan kräva samarbetsavtal mellan arbetsmiljöcentrum och de myndigheter och organisationer som ska leverera data till verksamheten

För Arbetsmiljöverket innebär förslaget att ansvaret för den nationella arbetsmiljöstatistiken och dess framställningar fortsätter som tidigare men att statistiken även kommer att ingå i de översikter som arbetsmiljöcentrum publicerar.

5.7 Arbetsmiljöcentrum ska främja att kunskap kommer till användning

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum ska främja nyttiggörandet av forskningsbaserad kunskap genom att utveckla och tillgängliggöra evidensbaserade riktlinjer, verktyg och vägledning inom särskilt prioriterade områden. Arbetsmiljöcentrum tar över ansvaret för spridning och utveckling av evidensbaserade riktlinjer för företagshälsovården.

5.7.1 Skäl till förslag

I utredningens direktiv står att det är viktigt, men många gånger svårt att få forskningsresultat och ny kunskap att nå ut och omsättas till praktisk nytta ute på arbetsplatserna. Även regeringens senaste forskningsproposition (prop. 2016/17:50) lyfter vikten av att satsa på forskning som möter samhällsutmaningarna, bland annat genom en tioårig forskningssatsning på arbetslivsforskning. Svårigheten att nå ut med forskningsresultat beror delvis på att mängden information har ökat, vilket gör det svårare att hitta relevant information (se diskussion om digitalisering med mera i avsnitt 5.5). Det beror även på att det är svårt och tidskrävande att omarbeta forskningsresultat till målgruppsanpassad kunskap som sedan omsätts i praktiken.

Nyttiggörande innebär att kunskap bearbetas så att den kan förstås och användas av specifika målgrupper. Det kan göras genom

populärvetenskapliga sammanfattningar, kunskapssammanställningar eller som verksamhetsstöd och verktyg baserade i forskningsbaserad kunskap. Såväl Arbetsmiljöverket som andra aktörer, exempelvis Prevent och Sunt arbetsliv som är samarbeten mellan arbetsmarknadens parter (se avsnitt 2.2.3), bidrar till att nyttiggöra forskningsbaserad kunskap. Ett annat exempel är Arbetsmiljöverkets utbildningsmaterial till sina inspektörer. Det finns även forskningsmiljöer, till exempel de arbetsmedicinska klinikerna, som bedriver tillämpad forskning i samverkan med olika yttre målgrupper i syfte att göra nytta i det praktiska arbetsmiljöarbetet. Det saknas emellertid en nationell aktör med tillräcklig omfattning som samlar och stärker förmedlingen av forskningsbaserade kunskap till nytta inom arbetsmiljöområdet.

Tilläggsdirektiv om riktlinjer för företagshälsovården

I ett tilläggsdirektiv (dir. 2016:79) fick utredningen i uppdrag att överväga olika alternativ och föreslå var man långsiktigt bör placera ansvaret för att utveckla och ta fram nya riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården. Verksamheten som åsyftas i direktivet finns sedan 2011 på Institutet för miljömedicin, Karolinska Institutet och har finansierats genom tidsbegränsade anslag från Forte och AFA Försäkring fram till sista december 2016. Under 2017 finansieras verksamheten av Forte.

Forskargruppen har publicerat fem nationella riktlinjer för företagshälsovården, inklusive faktablad till arbetsgivare och ett arbetshälsoekonomiskt analysverktyg. Riktlinjerna tas fram enligt en utprövad metod som omfattar praktiker, forskare och administrativ personal.

Ursprunget till forskningssatsningen är att den koordinerande roll som ALI hade inom företagshälsovården försvann 2007. Regeringen tillsatte 2009 Delegationen för företagshälsovård för att stärka och stödja utvecklingen inom området (SOU 2011:63). Ett av delegationens förslag var att göra en särskild forskningssatsning med inriktning på företagshälsovård, vilket ledde till den verksamhet som i dag finns på KI.

Under senare tid pågår en diskussion kring begreppet företagshälsovård. Svenskt Näringsliv förespråkar en vidare tolkning av

arbetsplatsrelaterade hälsojourer som även omfattar hälsokonsulter och e-tjänster.¹⁶ Utredningen anser att det, oavsett hur tjänsterna definieras, är viktigt att bidra med metoder som fungerar i förebyggande och rehabiliterande syfte och att dessa metoder ska vara anpassade till såväl arbetsgivare som skyddsombud, företagshälsovård och andra hälsojourer.

Utredningen anser att ansvaret för att sprida och utveckla existerande riktlinjer för företagshälsovården passar in i organisationens föreslagna uppdrag att bidra till nyttiggörandet av forskning.

Skillnad mellan evidensbaserade riktlinjer och Arbetsmiljöverkets föreskrifter

Föreskrifter är regler som bestämmer enskilda och myndigheters handlande. De är bindande och generellt gällande och innehåller normalt ”skall”-regler. Det förekommer även i viss omfattning ”bör”-regler. Riksdagen och regeringen delegerar i viss utsträckning normgivningskompetens till en myndighet, vilket är fallet för Arbetsmiljöverket. Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. Därmed är både föreskrifter och allmänna råd regler eftersom allmänna råd ger generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst avseende (Ds 1998:43).

Evidensbaserade riktlinjer är varken föreskrifter eller allmänna råd. De är praktiska rekommendationer som bygger på tillförlitlig forskning. I Sverige används evidensbaserade riktlinjer inom sjukvården och socialtjänsten. SBU gör systematiska litteraturoversikter som bygger på publicerad forskning och följer en upparbetad metod. Översikterna används sedan som beslutsunderlag för myndigheter, exempelvis Socialstyrelsen. Specialistföreningar för olika vårdyrken kan använda resultaten som grund för sitt eget riktlinjearbete. I Storbritannien tar National Institute for Health and Care Excellence (NICE), som i flera avseenden liknar SBU, fram systematiska kunskapsöversikter och evidensbaserade riktlinjer för sjukvården och folkhälsoområdet. Eftersom arbetslivet är en aspekt

¹⁶ Svenskt näringsliv (2016).

av folkhälsan har NICE utvecklat riktlinjer för olika aspekter av rehabiliterande och förebyggande arbetsmiljöarbete.

Skillnaden mellan Arbetsmiljöverkets föreskrifter och evidensbaserade riktlinjer för arbetsmiljön är således att föreskrifterna utgör en del av arbetsmiljölagen medan riktlinjerna ska ses som vetenskapligt grundade vägledningar. Det som förenar dem är att båda syftar till att ge stöd i det praktiska arbetsmiljöarbetet.

För att undvika eventuella missförstånd kring syftet med arbetsmiljöcentrums riktlinjer föreslår utredningen att det tydligt skrivs in i riktlinjerna att de inte, som föreskrifterna, är juridiskt bindande utan just en vägledning för hur man kan arbeta praktiskt på ett vetenskapligt beprövat sätt, i detta fall inom företagshälsovården.

Hur arbetsmiljöcentrum ska bidra till att kunskap kommer till användning

Att utveckla verksamhetsstöd av hög kvalitet är både tids- och resurskrävande och därför föreslår utredningen att särskilda, tidsbegränsade fokusområden utses på basis av de problem som anses mest angelägna att lösa. Utredningen föreslår att företagshälsovårdsfrågan blir ett av dessa prioriterade områden och att andra områden identifieras genom regeringens prioriteringar och de kunskapsbehov som utkristalliserar sig genom arbetsmiljöcentrums analys och kunskapsbevakning.

Utredningen föreslår även att ansvaret för att utveckla och ta fram evidensbaserade riktlinjer för företagshälsovården placeras på arbetsmiljöcentrum eftersom det är förenligt med uppdraget att bidra till att forskningsbaserad kunskap nyttiggörs. Förslaget innebär inte en verksamhetsövergång.

Utredningen ser det emellertid som viktigt, och i linje med det nationella ansvaret, att dessa riktlinjer kompletteras med andra evidensbaserade riktlinjer med samma fokus, utvecklade av andra forskargrupper i landet, och som också används som metodstöd i praktiken. Till dessa hör de primärpreventiva riktlinjer som utvecklats vid Lunds och Göteborgs universitet samt webbportalen FHV.nu, som samlar information om forskning, utveckling och undervisning inom området företagshälsovård. FHV.nu administreras via Arbets- och miljömedicin i Uppsala i samarbete med landets övriga arbets- och miljömedicinska enheter och representanter från företags-

hälsovården. Sammantagna ger de olika initiativen en bredare tillämpning då de kompletterar varandra vad gäller allmän och branschspecifik tillämpning.

Utredningen ser det också som viktigt att arbetet med de evidensbaserade riktlinjerna för företagshälsovården når flertalet aktörer som är i behov av sådant metodstöd, till exempel läkare i primärvården, då allt färre anställda omfattas av företagshälsovård¹⁷ och många utnyttjar andra tjänster när de söker för arbetsrelaterade besvär och ohälsa.

Utredningen föreslår att denna typ av verksamhet regelbundet, exempelvis vart tredje år, utvärderas och att uppdraget uppdateras vid behov.

Mer specifikt föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrum i sitt arbete för att bidra till nyttiggörande av forskning:

- samlar och sprider evidensbaserade riktlinjer, råd och andra praktiska verktyg för det praktiska arbetsmiljöarbetet av hög vetenskaplig kvalitet från Sverige och andra länder
- tar hela det svenska forskarkollektivet i beaktan när nya uppdrag läggs ut, varför utredningens förslag inte utgör en regelrätt verksamhetsövergång
- sprider riktlinjerna för företagshälsovården till företagshälsovårdspersonal samt till arbetsgivare, vårdcentraler, hälsokonsulter, försäkringsbolag och så vidare
- vidgar definitionen av begreppet företagshälsovård till att inbegripa även andra förebyggande och rehabiliterande arbetsmiljö- och hälsotjänster

¹⁷ Enligt den senaste Arbetsmiljöundersökningen uppgav sex av tio sysselsatta att de hade tillgång till företagshälsovård (FHV) på sin arbetsplats, vilket är en minskning sedan 2013. År 1999 angav nästan tre fjärdedelar av både män och kvinnor att de hade tillgång till företagshälsovård. Se Arbetsmiljöverket (2016a); Arbetarskyddsstyrelsen (1999).

5.7.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Arbetsmiljöcentrum kommer att bidra till nyttiggörande av forskningsbaserad kunskap genom att:

- skapa överblick av och tillgång till evidensbaserade verktyg av hög kvalitet för aktörer som bedriver praktiskt arbetsmiljöarbete: arbetsgivare, skyddsombud, företagshälsovård och andra arbetsrelaterade hälsotjänster med flera.
- öka antalet praktiska verktyg som gynnar forskningens nyttiggörande genom att utveckla redan existerande och ta fram nya riktlinjer

Många aktörer, exempelvis Prevent och Sunt arbetsliv, utvecklar i dag praktiska verktyg för arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöcentrum ska inte ersätta dessa utan skapa en samlad bild och komplettera. För att undvika överlappningar bör Arbetsmiljöcentrum föra en dialog med andra svenska aktörer.

För att undvika missförstånd som kan uppstå kring skillnader mellan Arbetsmiljöverkets föreskrifter och Arbetsmiljöverkets riktlinjer bör det tydligt anges vilken roll och syfte som riktlinjerna har.

5.8 Arbetsmiljöcentrum ska kommunicera forskningsbaserad kunskap och analys

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum bygger upp en stark och innovativ kommunikationsverksamhet som tillsammans med organisationens analytiker och i dialog med målgrupperna och andra kunskapskommunicerande organisationer skapar en kunskapsresurs av hög kvalitet med stort förtroende bland såväl producenter som användare av kunskapen. Kommunikationsverksamheten ska bedrivas i samverkan med forskningsråden om hur resultaten från den forskningen som de finansieras ska kommuniceras. Målen för arbetsmiljöcentrums kommunikationsverksamhet ska vara att:

- tillgängliggöra forskningsbaserad kunskap i målgruppsanpassade former av kunskapssammanställningar, rapporter, tid-

skrifter, verktyg med mera som producerats av arbetsmiljöcentrum och andra nationella och internationella aktörer

- förmedla forskningsbaserad kunskap av hög vetenskaplig kvalitet till arbetsmiljöcentrums olika målgrupper
- bidra till nyttiggörandet av forskningsbaserad kunskap i det praktiska arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna
- underlätta för användare att hitta den forskningsbaserade kunskap de söker och behöver

5.8.1 Skäl till förslag

Utmaningar för kommunikationsverksamheten

Arbetsmiljöcentrums uppdrag att utvärdera och sprida kunskap kommer att ställa höga krav på de medel och kanaler som används för att nå ut till målgrupperna, i synnerhet inom den kunskapsspridande verksamheten. I och med digitaliseringen har kommunikation av olika slags kunskap genomgått stora förändringar under senare år. För det första gör det stora antalet kunskapsspridande organisationer och aktörer det svårt och tidsödande att hitta rätt kunskap. För det andra har digitaliseringen av vetenskaplig litteratur, från fysiska böcker och tidskrifter till e-böcker och webbaserade tidskrifter, förändrat bibliotekens funktion från i första plats en plats där man söker litteratur, till olika databaser där sökningar kan göras och litteratur hämtas. Bibliotekens roll har därmed alltmer kommit att bli en vägledande tjänst att hitta rätt i olika databaser. Denna roll förstärks i och med den stora omvandlingen från ett prenumerationsbaserat till ett öppet tillgängligt publiceringssystem.

Svårigheterna att nå fram till olika målgrupper och för målgrupperna att hitta rätt information har lett till högre krav på kommunikationsinsatser att vara innovativa och genomarbetade. Internetbaserad information måste i allt högre grad vara högfunktionell, uppdaterad och lätt att använda för att nå ut genom det överflöd av information som karakteriserar dagens samhälle.

En utmaning med kommunikation av forskningsbaserad kunskap är att bidra till att den kommer till användning. För att lyckas med det krävs att innehållet målgruppsanpassas, vilket kräver tät

dialog med användarna av kunskapen. Eftersom forskning ofta är komplex är det även viktigt att målgruppsanpassningen inte sker på bekostnad av den vetenskapliga kvaliteten. Detta kräver nära samarbete mellan kommunikatörer och personer med vetenskaplig expertis.

Ytterligare en utmaning är att det redan finns ett antal organisationer som sprider kunskap om arbetsmiljön och att ytterligare en skulle kunna skapa förvirring. Därför är samverkan med bland andra forskarfinansierade organisationer viktig för att få en effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta till vara synergier. Överlappningar kan förhindras genom dialog och samverkan eftersom organisationernas uppgifter ska komplettera varandra. Det kan därför vara aktuellt att regeringen ser över olika myndigheters uppdrag i regleringsbrev och instruktioner.

Aktörer som kommunicerar forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet

Innan 2007, hade tre myndigheter i uppdrag att sprida information om arbetslivsområdet: ALI, FAS (numera Forte) och Arbetsmiljöverket. Gränsdragningen mellan forskningsinstitutet ALI och forskningsfinansiären FAS var tämligen okomplicerad. FAS finansierade visserligen en del av ALI:s forskningsprojekt men myndigheternas kommunikationsverksamheter hade olika syften. Gränsdragningen mellan Arbetsmiljöverkets och ALI:s kunskaps- och informations-spridning presenterades i en rapport till regeringen skriven av de två myndigheterna 2004.¹⁸ Enligt denna ansågs det inte finnas några överlappningar på området avseende innehåll och inriktning, men det påtalades att det fanns en självklar och nödvändig överlappning vad gäller vissa målgrupper. Rapporten hänvisar till att myndigheterna hade olika roller och verksamheter. Arbetsmiljöverkets roll var att som förvaltningsmyndighet med särskilt tillsynsansvar och föreskriftsrätt sprida information med syfte att motivera och vägleda arbetsgivarna att uppfylla arbetsmiljölagstiftningens samhällsmål. ALI:s roll var att som sektorsforskningsmyndighet sprida information och kunskap kopplad till institutets forsknings- och

¹⁸ Arbetslivsinstitutet & Arbetsmiljöverket (2004).

utvecklingsverksamhet samt bidra till att fördjupa och förklara orsakssammanhang inom arbetslivet nationellt och internationellt. Enligt rapporten använde myndigheterna varandras kompetens och kunskap när det var relevant för sammanhanget och där sådan kunde ha en stödjande funktion.

Nedan följer korta beskrivningar av ett antal aktörer som sprider forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljön i dag. Även andra aktörer sprider kunskap: forskningsmiljöer, exempelvis de arbetsmedicinska klinikerna och IVL Svenska Miljöinstitutet, samt organisationer på nordisk, europeisk och internationell nivå.

- Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljön, vilket innefattar att inspektera arbetsställen, skriva och revidera regler samt informera berörda målgrupper. ALI hade fram till nedläggningen 2007 i uppgift att ge Arbetsmiljöverket råd och underlag för dess föreskrifts- och tillsynsarbete samt att informera om planerad forskning. 2010 fick Arbetsmiljöverket i stället en resursförstärkning för att ta fram kunskapssammanställningar som stöd till myndighetens regelutformning. Verksamheten med kunskaps-sammanställningar vidgades 2013 genom ett regeringsuppdrag och resursförstärkning om två miljoner kronor per år för att planera och bygga upp en nationell kunskapsfunktion för kunskapsområdet arbetsmiljö och arbetsliv. Kunskapsfunktionen förlades till enheten för statistik och analys, som i samarbete med kommunikationsenheten har framställt och presenterat över femtio kunskaps-sammanställningar sedan dess. Trots kunskapsfunktionens i ekonomiska termer blygsamma omfattning är Arbetsmiljöverket med sin statistik- och analysproduktion samt informationssatser om risker, föreskrifter och systematiskt arbetsmiljöarbete i dag en av de mest framträdande svenska kunskapsförmedlarna på arbetsmiljöområdet.
- Forte har till uppgift att inom ramen för sitt uppdrag ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat inom flera områden, däribland arbetsliv. Kommunikationen sker internetbaserat och genom webben, informationsbrev, rapporter, sammanställningar, samt målgruppsanpassade möten och konferenser. Vidare har Forte i uppdrag att främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv samt ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat, inte minst avseende den forskning

som rådet finansierar. Forte har analyserat och kartlagt forskning inom olika delar av arbetslivsforskningen, både på uppdrag av regeringen och på eget initiativ, senast av svensk arbetsorganisationsforskning.

- AFA Försäkring ägs av arbetsmarknadens parter och försäkrar genom kollektivavtalen anställda inom den privata sektorn och kommuner, landsting, regioner och vissa kommunala bolag. Liksom Forte är AFA Försäkring forskningsfinansierad och sprider kunskap både om egenfinansierad forskning och om sin statistik genom nyhetsbrev, seminarier och rapporter.
- Prevent är en ideell organisation som ägs av Svenska Näringsliv, LO och PTK. Organisationen informerar, utbildar och tar fram användbara produkter för arbetsmiljöarbetet. Målgrupperna är framför allt chefer och skyddsombud, men även den intresserade allmänheten. Kunskapsförmedlingen sker genom webbsidor, tidningen Arbetsliv och webbsidan Arbetsmiljöupplysningen som ger svar på frågor om arbetsliv och hälsa.
- Sunt arbetsliv drivs av de fackliga organisationerna i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och arbetsgivarföreningen Pacta. Syftet med Sunt arbetsliv är att stödja chefer och skyddsombud inom kommun- och landstingssektorn i deras arbete med att skapa hållbara arbetsvillkor och god hälsa i arbetslivet. På webbsidan finns forskning i form av artiklar och rapporter samt olika verktyg som stöd i arbetsmiljöarbetet.

Behov av kommunikation

Behovet av en kunskapsspridande myndighet inom arbetsmiljöområdet har framförts i flera olika sammanhang. Utredningen om ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö (SOU 2011:60) pekar på vikten av att arbetsmiljökunskap bland forskare och praktiker ska nå relevanta användare. Genom ett gemensamt brev till regeringen 2013 framförde arbetsmarknadens parter behov av ett kunskapscentrum som bevakar och förmedlar information om nationell och internationell arbetsmiljöforskning.¹⁹ Med utgångspunkt i

¹⁹ Svenskt Näringsliv med flera (2013).

de problem och behov som beskrivits ovan föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrums kommunikationsverksamhet dels skapar en samlad bild av produktion och förmedling av forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet, dels underlättar för mottagaren att hitta rätt information som bygger på forskningsbaserad kunskap av hög kvalitet. Det är en förutsättning för arbetsmiljöcentrum att skapa förtroende för organisationen som den nationellt samlade aktören inom arbetsmiljöområdet. Här följer viktiga delar och aspekter av kommunikationsverksamheten:

- *Kunskapsbevakning.* Bevakning av forskning och analys bör ske djupt och brett på nationell och internationell nivå genom webbsidor, vetenskapliga tidskrifter, litteratur, nyhetsbrev och konferenser som organiseras av myndigheter, parts- och branschorganisationer, forskarnätverk, universitet och högskolor och de arbetsmedicinska klinikerna. Bibliotekarien spelar en viktig roll i att underlätta denna bevakning.
- *Kunskapsförmedling.* Arbetsmiljöcentrum ska förmedla en samlad bild av relevant forskningsbaserad kunskap och data på ett lättillgängligt sätt så att avståndet mellan avsändare och mottagare av kunskapen minskar. Detta kräver personal med höga och olika kompetenser inom kommunikationsområdet samt en kontinuerlig dialog med mottagarna av den forskningsbaserade kunskapen.
- *Kvalitetssäkring för trovärdighet.* Genom att förmedla kunskaps-sammanställningar, rapporter, tidskrifter, faktablad, riktlinjer, etcetera av endast hög vetenskaplig kvalitet kan arbetsmiljöcentrum komma att uppfattas som trovärdig och som den ledande nationella aktören vad gäller forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet.
- *Kontakt och information.* Arbetsmiljöcentrum ska underlätta för aktörer som bedriver arbetsmiljöarbete att hitta den forskningsbaserade kunskap de behöver samt förmedla kontaktinformation till aktiva forskare med särskild kompetens inom arbetsmiljöområdet.
- *Samverkan analys och kommunikation.* För att skapa balans mellan begriplighet och vetenskaplighet, det vill säga att mottagaren förstår och kan ta till sig budskapet utan att det vetenskapliga

djupet går förlorat, föreslår utredningen nära samverkan mellan kommunikatörerna och analytikerna genom hela processen från initiering till kommunikation.

- *Nödvändig kompetens.* Innovativ förmedling av forskning och analys olika slags kommunikationskompetenser för att nå ut genom exempelvis webben, sociala medier, nyhetsbrev, seminarier och konferenser.
- *Nå fram till målgrupperna.* För att nå fram till de målgrupper som mest behöver kunskapen, det vill säga inte bara de som redan kan och är intresserade, krävs nya innovativa strategier och samverkan med andra aktörer. Samrådet med arbetsmarknadens parter inom ramen för referensgruppsarbetet är ett forum där kommunikationsstrategier kan diskuteras. Ett annat sätt att nå ut kan vara att samarbeta med större organisationer, exempelvis i informationskampanjer tillsammans med Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten eller Försäkringskassan. För att nå ut i hela landet kan arbetsmiljöcentrum samverka med organisationer som verkar regionalt, exempelvis de regionala skyddsombuden, Arbetsmiljöverkets regionala kontor, svenska ESF-rådets regionala program och de arbetsmedicinska klinikerna. Kommunikationsverksamheten kan även dra nytta av nätverk som samlar arbetsmiljöforskare.

5.8.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Arbetsmiljöcentrums kommunikationsverksamhet kommer att bidra med en samlad bild av forskningsbaserad kunskap och analys inom Arbetsmiljöområdet, vilket kommer att vara till gagn för andra myndigheter, särskilt Forte och Arbetsmiljöverket, och andra organisationer, exempelvis AFA Försäkring, Prevent och Sunt arbetsliv.

Såväl Arbetsmiljöverket som Forte har i uppdrag att sprida information inom arbetsmiljöområdet men kommunikationen skiljer sig åt beroende på att myndigheterna har olika uppdrag.

Tabell 5.3 nedan ger en översikt över de likheter och skillnader som finns mellan den kommunikationsverksamhet som föreslås för arbetsmiljöcentrum och den som bedrivs av Arbetsmiljöverket och Forte. Medan Arbetsmiljöverkets huvudsakliga fokus ligger på information om lagar, regler och tillsyn, ligger Fortes huvudfokus på att

främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv inom ramen för deras uppgift att främja och stödja forskning på arbetslivsområdet. Avgränsningen mellan arbetsmiljöcentrum och Forte bygger framför allt på skillnader i myndigheternas roller och syften. Forte är en forskningsfinansiär, vilket inte arbetsmiljöcentrum ska göra. Forte har i uppdrag att främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv samt kommunicera om forskning och forskningsresultat inom bland annat arbetslivsområdet, i vilket arbetsmiljö ingår. Arbetsmiljöcentrums syfte är att fylla de kunskapsbehov som finns inom arbetsmiljöområdet. Skillnaden mellan Arbetsmiljöverket och arbetsmiljöcentrum är att verksamheternas huvudfokus: Arbetsmiljöverkets huvudsakliga verksamhet är inriktad på tillsyn och regelutformning; arbetsmiljöcentrums huvudfokus är att sprida och tillgängliggöra forskningsbaserad kunskap. Det finns goda möjligheter till synergivinster mellan arbetsmiljöcentrum och båda de andra myndigheterna eftersom de har samma mål med sin kommunikation som Arbetsmiljöverket (att bidra till bättre arbetsmiljö) och med Forte (att främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv och kommunicera forskning och forskningsresultat²⁰).

För att undvika överlappningar och skapa förutsättningar för synergieffekter föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrums kommunikationsenhet för en dialog med kommunikationsenheterna på Forte och Arbetsmiljöverket samt med andra relevanta organisationer, exempelvis Prevent, Sunt arbetsliv och AFA Försäkring. Det kan vara aktuellt att regeringen tydliggör de olika kommunikationsuppdragen genom regleringsbrev och instruktioner.

²⁰ Enligt Förordning 2007:1431 med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd 2 §, punkt 5 och 7.

Tabell 5.3 Gränsdragningar mellan arbetsmiljöcentrum, Forte och Arbetsmiljöverket gällande kommunikationsverksamheten

	Likheter med Arbetsmiljöcentrum	Skillnader	Synergier
Arbetsmiljöverket	Båda ska bedriva kommunikation i syfte att förbättra arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet	Arbetsmiljöverkets huvudfokus: kommunikation som medel i tillsyns- och regelarbete. Arbetsmiljöcentrums huvudfokus: kommunikation för att sprida forskningsbaserad kunskap.	Gemensamt mål: bidra till bättre arbetsmiljö. Därför borde det finnas goda möjligheter för gemensamma kommunikationsåtgärder.
Forte	Båda ska kommunicera forskningsresultat	Fortes huvudfokus: kommunicera forskning inom arbetslivsområdet i syfte att främja kunskapsuppbyggnad. Arbetsmiljöcentrums huvudfokus: fylla kunskapsbehov inom arbetsmiljöområdet i syfte att stärka det praktiska arbetsmiljöarbetet	Gemensamt mål: främja kunskapsuppbyggnad och sprida forskningsresultat. Därför borde det finnas goda möjligheter för gemensamma kommunikationsåtgärder.

5.9 Arbetsmiljöcentrum ska bidra till stärkt svenskt engagemang i det internationella arbetsmiljösamarbetet

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum blir nationell kontaktpunkt i frågor rörande kunskap om och utvärdering av arbetsmiljön. Arbetsmiljöcentrum ska bidra till att svenska aktörer får en bättre bild av vad som sker på internationellt plan och underlätta för internationella aktörer att få information om Sverige och komma i kontakt med andra svenska aktörer.

Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum:

- får en representant i nordiska arbetsmiljöutskottet
- tar över svenska representationen i NIVA:s styrelse, Perosh och Baltic Sea Network on Occupational Health and Safety
- samarbetar med Eurofound, regeringens ledamöter i Eurofound's styrelse och Eurofound's svenska korrespondent samt på sikt tar över rollen som korrespondent för Sverige
- samarbetar med EU-OSHA, delar rollen som svensk kontaktpunkt med Arbetsmiljöverket samt blir en av de två representanterna för Sverige i EU-OSHA:s styrelse
- får en representant i svenska ILO-kommittén som ledamot eller expert och bistår med expertstöd i arbetsmiljöfrågor till regeringen och Sida i frågor som rör ILO, WHO och utvecklingsfrågor som inbegriper arbetsmiljön

5.9.1 Skäl till förslag

Sverige har en lång tradition av internationellt samarbete inom arbetsmiljöområdet. ALI hjälpte flera länder att bygga upp sina arbetsmiljöinstitut och representerade Sverige i nordiska, europeiska och internationella arbetsmiljöorganisationer. Vissa projekt handlade om forskning, exempelvis det europeiska samarbetsprogrammet SALTSA²¹, och de Sida-finansierade projekten *Work and Health in*

²¹ Samarbetsprogram mellan Arbetslivsinstitutet, LO, TCO och SACO.

Southern Africa (WAHSA) och *Salud y Trabajo* (SALTRA) i Centralamerika.

Efter ALI:s nedläggning hittades lösningar till en del av den internationella verksamheten. Arbetsmiljöverket bedrev internationellt tillsynssamarbete redan innan 2007, exempelvis det europeiska nätverket Senior Labour Inspection Committee (SLIC). Efter 2007 fick Arbetsmiljöverket ta över vissa av de uppgifter som tidigare legat på ALI (se tabell 5.4 nedan). Annan verksamhet övertogs av lärosäten genom att SALTSA flyttades till Uppsala universitet och representationen i NIVA:s styrelse togs över av olika forskare (se tabell 5.4 nedan). WAHSA och SALTRA flyttades till Statens folkhälsoinstitut och lades sedan ned. Handläggningen av Eurofound togs över av Oxford Research AB²². För vissa funktioner fann regeringen emellertid inga nya lösningar. Stödet som tidigare funnits till regeringens internationella arbete i arbetslivsfrågor decimerades. Den svenska representationen i forskarnätverket Perosh upphörde.

Sedan ALI lades ned har det flera gånger framförts önskemål om en svensk kontaktpunkt för internationellt samarbete med bas i forskningen, i likhet med de lösningar som finns med arbetsmiljöinstituterna i våra grannländer. Till exempel saknar NIVA en naturlig svensk samarbetspartner för sitt nätverksbyggande och sin marknadsföring av kurser samt kontakter med svenska forskare.

Samarbete mellan de nordiska länderna har gamla anor eftersom de nordiska länderna delar prioriteringar och arbetsmiljöproblem, vilket gör samverkan meningsfull. Ytterligare ett argument för samverkan är att det finns starka nationella arbetsmiljöinstitut i Norge, Finland och Danmark. Nordiska ministerrådets arbetsmiljöutskott ger goda möjligheter till formellt samarbete kring gemensamma projekt och finansiering av analytisk och kunskapspridande verksamhet. Arbetsmiljörelaterade frågor behandlas även av Ministerrådet för arbetsliv (MR-A) och Ämbetskommittén för arbetsliv (ÄK-A).

Samarbete på europeisk nivå är nödvändigt av politiska orsaker och är även av strategisk vikt eftersom det gör det möjligt att samverka med framstående arbetsmiljöinstitut i exempelvis Tyskland

²² Eurofound har observatörer i varje medlemsland som rapporterar in olika slags information om landet. Tjänsten köps upp i konkurrens var fjärde år. Oxford Research AB vann anbudet i Danmark 2005, i Sverige 2007 och rapporterar sedan några år tillbaka även in uppgifter om Finland.

och Nederländerna, samt ökar möjligheter för svenska forskare att delta i europeiska forskningssatsningar.

Tabell 5.4 nedan sammanfattar svensk representation i ett antal internationella arbetsmiljöorganisationer innan ALI lades ned, hur situationen ser ut nu och vilka organisationer utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum ska samarbeta med i framtiden.

Tabell 5.4 Relevanta internationella organisationer och utredningens förslag på arbetsmiljöcentrums roll

Organisation (akronymer) ²³	Regeringens representation innan 2007	Regeringens representation efter 2007	Utredningens förslag
Nordiska arbetsmiljöutskottet	Arbetsmiljöverket och ALI	Arbetsmiljöverket	Styrelserepresentanter: arbetsmiljöcentrum + Arbetsmiljöverket
NIVA	ALI	Forskare	Styrelserepresentant: arbetsmiljöcentrum Suppleant: Arbetsmiljöverket
EU-OSHA	ALI	Arbetsmiljöverket (två styrelserepresentanter och kontaktpunkt)	Styrelserepresentanter + delat ansvar för kontaktpunkt: Arbetsmiljöverket + Arbetsmiljöcentrum
Eurofound	ALI	Styrelsen: arbetsmarknads- och socialdepartementet. Korrespondent för Sverige: Oxford Research AB	Korrespondent: Oxford Research AB men på sikt arbetsmiljöcentrum
BSN	ALI	Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljöcentrum
Perosh	ALI	-	Arbetsmiljöcentrum
ENWHP	Folkhälsoinstitutet	IMM, KI	IMM, KI. På sikt eventuellt arbetsmiljöcentrum.
ILO	ALI	Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljöverket + arbetsmiljöcentrum (ledamöter och/eller experter i ILO-kommittén) och stöd till regering och myndigheter
WHO	Folkhälsoinstitutet	Folkhälsomyndigheten	FHM och arbetsmiljöcentrum vid behov

²³ Fullständiga namn för akronymerna i tabellen finns i texten nedan och i en lista i betänkandets inledning.

Organisationer av relevans för internationellt arbetsmiljöarbete

Norden

Nordiska arbetsmiljöutskottet genomför Nordiska ministerrådets samarbetsprogram på arbetslivsområdet. Sverige är representerat av Arbetsmiljöverket och två regeringsrepresentanter från arbetsmarknadsdepartementet. Eftersom utskottets verksamhet präglas av kunskapsfrågor och grannländernas arbetsmiljöinstitut dessutom finns representerade föreslår utredningen att även Arbetsmiljöcentrum får en plats i utskottet.

Nordiska institutionen för vidareutbildning inom arbetsmiljöområdet (NIVA) förmedlar kunskap genom kurser och expertnätverk. NIVA:s treåriga mandat fastställs av den nordiska Ämbetskommittén för arbetsliv (ÄK-A). Kommittén beslutar även om NIVA:s årliga budget. I NIVA:s styrelse finns våra grannländers arbetsmiljöinstitut representerade medan Sverige, som en interimslösning sedan 2007, representerats av olika forskare från svenska lärosäten. Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum tar över representationen i NIVA:s styrelse.

Europa

Rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor (Advisory Committee on Safety and Health at Work, ACSH) är en trepartssammansatt kommitté som bistår Europeiska kommissionen med att förbereda, genomföra och utvärdera all arbetsmiljöverksamhet till exempel förslag till nya EU-regler och hur EU-direktiv fungerar i medlemsstaterna. Arbetsmiljöverket representerar Sveriges regering i kommittén samt deltar i permanenta och tillfälliga arbetsgrupper under kommittén. Eftersom kommittén har en tydlig inriktning på regler föreslår utredningen att Arbetsmiljöverket även i fortsättningen har denna roll.

Yrkesinspektörskommittén (Senior Labour Inspectors' Committee, SLIC) är en rådgivande kommitté under Europeiska kommissionen som består av högre chefer från medlemsstaternas arbetsmiljömyndigheter eller motsvarande. Kommittén behandlar frågor om europeisk lagstiftning på arbetsmiljöområdet, tillsyn samt verkar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan arbetsmiljömynd-

digheter inom EU och EU:s kandidatländer. Arbetsmiljöverket representerar Sveriges regering i kommittén samt deltar i de arbetsgrupper som förekommer under kommittén. Eftersom kommittén har en tydlig inriktning på regler föreslår utredningen att Arbetsmiljöverket även i fortsättningen har denna roll.

EU-OSHA samlar in, analyserar och sprider data och information samt bidrar till EU:s beslutsfattande och strategier i arbetsmiljöfrågor. Organisationen utbyter information och tillhandahåller praktiska lösningar inom arbetsmiljöområdet till de tre parterna som ingår i organisationen. Varje medlemsland har tre styrelseledamöter som representerar regeringen, arbetsgivar- och arbetstagarparten. Utöver styrelseledamöter har varje medlemsland en kontaktpunkt vars uppgift är att sprida information om EU-OSHA och bidra till medlemsländernas medverkan i organisationens verksamheter. Kontaktpunkten leder också ett trepartsnätverk som består av företrädare för regering, arbetstagar- och arbetsgivarparten. I dag är Arbetsmiljöverket Sveriges kontaktpunkt och innehar såväl den ordinarie som suppleantplatsen för Sveriges regering i EU-OSHA:s styrelse. EU-OSHA bedriver analys- och forskningsverksamhet av relevans och intresse både för Arbetsmiljöverket och för arbetsmiljöcentrum. Utredningen föreslår därför att arbetsmiljöcentrum får en av de två styrelseplatser som i dag innehas av Arbetsmiljöverket och att arbetsmiljöcentrum upparbetar ett samarbete med EU-OSHA i kunskapsfrågor. Utredningen föreslår även att arbetsmiljöcentrum delar ansvaret som svensk kontaktpunkt med Arbetsmiljöverket.

Europeiska fonden för förbättrade arbetsvillkor och levnadsvillkor (Eurofound) bedriver tvärvetenskaplig forskning och genomför regelbundet omfattande undersökningar av arbetslivet i alla EU-länder. Organisationen har inte lika tydligt arbetsmiljöfokus som EU-OSHA utan är snarare inriktad på arbets- och levnadsvillkor. Varje medlemsland har styrelseledamöter likt EU-OSHA från regeringen och arbetsmarknadens parter. Eurofound har även en nationell kontakt (så kallad korrespondent) som tillhandahåller information om arbetsmarknadsrelationer, arbetsförhållanden, levnadsvillkor, sysselsättning, omstrukturering inom industrin samt socialpolitik. Var fjärde år handlar Eurofound upp korrespondenttjänsten och i Sverige har Oxford Research AB vunnit denna upphandling sedan 2007. Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum för en dialog med regeringsrepresentanterna i Eurofound:s styrelse, en från Socialdeparte-

mentet och den andra från Arbetsmarknadsdepartementet, samt etablerar kontakt med Eurofound och med den svenska korrespondenten. I framtiden föreslås att arbetsmiljöcentrum ansöker om att bli korrespondent under nästa kontraktperiod.

Baltic Sea Network on Occupational Health and Safety (BSN) samlar arbetsmiljöorganisationer från tio länder i syfte att utväxla expertinformation och stärka samarbetet mellan expertmyndigheter inom arbetsmiljöområdet. De flesta länder representeras av arbetsmiljöinstitut men Sverige och även Norge representeras av tillsynsmyndigheter. Innan 2007 ansvarade ALI för den svenska representationen. Nätverkets projekt och rapporter håller hög kvalitet och rör olika aspekter av arbetsmiljön, varav vissa är tillsynsrelaterade. För arbetsmiljöcentrum skulle deltagandet som kontaktpunkt vara befogat av två anledningar. För det första kommer arbetsmiljöcentrum att ha ett bredare arbetsmiljöuppdrag med en mer utpräglad koppling till kunskap än Arbetsmiljöverket. För det andra är nätverket en viktig kanal för samverkan med andra forskningsbaserade organisationer i området.

Partnership for European Research in Occupational Safety and Health (Perosh) har som syfte att stärka europeisk forskning och utveckling på arbetsmiljöområdet. Nätverket består av 12 arbetsmiljöinstitut i 11 europeiska länder. Sverige deltog i Perosh fram till ALI:s nedläggning 2007 och har sedan dess saknat representation. Såväl Perosh som svenska forskare har genom åren beklagat att Sverige, som är en av de mer framstående forskningsnationerna, inte deltagit. Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum ansöker om medlemskap i Perosh för öka det svenska bidraget i europeisk samverkan och kunna utnyttja en viktig kanal för samverkan och inflytande inom forskning och forskningsfinansiering.

European Network for Workplace Health Promotion (ENWHP) har som syfte att främja friska företag/organisationer. Sedan några år tillbaka representeras Sverige av enheten för interventions- och implementeringsforskning vid IMM. Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum upprättar dialog och eventuell samverkan med IMM om nätverket och att regeringen på längre sikt överväger att flytta ansvaret från IMM till arbetsmiljöcentrum.

Världen

Inom FN-systemet finns två fackorgan med ansvar för arbetsmiljöfrågor, Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Världshälsoorganisationen (WHO). På regeringsnivå ansvarar Arbetsmarknadsdepartementet för frågor om och kontakter med ILO, medan Socialdepartementet ansvarar för frågor om och kontakter med WHO. Svenska ILO-kommittén är trepartiskt sammansatt myndighet som lyder under Arbetsmarknadsdepartementet. Dess uppgifter omfattar att utarbeta underlag för regeringens i olika frågor inför internationella arbetskonferensen, att behandla frågor kring ILO:s konventioner och rekommendationer och att främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet.

Regeringens representation i ILO, WHO och andra internationella organisationer innebär ofta behov av tekniskt stöd och rådgivning. Sida, Folkhälsomyndigheten och Arbetsmiljöverket bidrar i dag på olika vis med sin expertis. Arbetsmiljöverket har för närvarande en av de tre platserna som ledamot för regeringen i kommittén, vilket är rimligt eftersom en av ILO:s uppgifter är att utfärda konventioner och rekommendationer (regler), varav flera rör Arbetsmiljöverkets kompetensområde. Med jämna tidsintervall ska rapportering lämnas till ILO om hur reglerna följs. ILO är emellertid även en av de FN-organisationer som ingår i regeringens internationella utvecklingsarbete och delfinansieras av Sida. För att öka Sveriges närvaro inom och inflytande över ILO föreslår utredningen att arbetsmiljöcentrum får en roll som expert gentemot Sida i ILO-frågan, ingår i ILO-kommittén, antingen som ledamot för regeringen (där sitter i dag tre personer varav en från Arbetsmiljöverket) eller som expert, och generellt bistår regeringen och myndigheter med sin expertis när behov uppstår.

Arbetsmiljöcentrums internationella verksamhet: sammanfattning

Utredningen föreslår att internationellt samarbete med inriktning på lagar och regler samt regeltillsyn även fortsättningsvis bör skötas av Arbetsmiljöverket. Detta berör representationen i Senior Labour Inspection Committee (SLIC), i International Association of Labour Inspection (IALI) och i EU:s rådgivande kommitté för

arbetsmiljöfrågor (ACSH). Däremot föreslår utredningen att internationellt samarbete som innebär analyser utanför tillsynsområdet, kontakter med det svenska forskarsamhället och spridning av forskning och analys i Sverige är lämpligare på arbetsmiljöcentrum. Därmed skapas en överblick över olika internationella verksamheter och en naturlig ingång till internationellt arbetsmiljöarbete med inriktning mot forskningsbaserad kunskap, som regering, riksdag, myndigheter, arbetsmarknadens parter, forskare med flera kan vända sig till för information och råd.

5.9.2 Förslagets konsekvenser för annan verksamhet

Förslagen innebär i flera fall att arbetsmiljöcentrum övertar rollen som kontakt- och informationspunkt i internationella arbetslivsfrågor och som representant för Sverige i flera internationella organisationer (se tabell 5.4). Det innebär att arbetsmiljöcentrum kommer att fylla några av de vakanser som uppstått sedan 2007 och att arbetsmiljöcentrum i några fall tar över den nationella representationen från andra aktörer. Det innebär även att Sverige stärker den vetenskapligt förankrade representationen i internationella organisationer. Förslagen kommer leda till:

- bättre överblick över olika internationella åtaganden
- en ingång till internationellt arbetsmiljöarbete, utom det som är tillsyns- eller regelinriktat
- stärka svensk internationell närvaro inom arbetsmiljöområdet
- bättre spridning av nordisk och europeisk forskning och analys i Sverige
- förstärkning av och stöd till regeringens internationella arbete med arbetsmiljöfrågor

I tabell 5.5 nedan beskrivs gränsyttorna mellan den internationella verksamheten som skisseras för arbetsmiljöcentrum och den som bedrivs på Forte och Arbetsmiljöverket. Gemensamt för de tre organisationerna är att de bedriver internationellt samarbete som helt eller delvis är inriktat mot arbetsmiljön. Det som skiljer de internationella verksamheterna åt har att göra med uppdragen och den huvudsakliga

verksamhet som bedrivs på organisationerna. Medan Arbetsmiljöverkets huvudsakliga uppdrag är att utarbeta regler och bedriva tillsyn, kommer arbetsmiljöcentrums huvudsakliga uppdrag att handla om utvärdering och att samla in och sprida forskningsbaserad kunskap. Därför anser utredningen att representation i organisationer med inriktning på lagar, regler och tillsyn passar bättre på Arbetsmiljöverket än på arbetsmiljöcentrum medan internationell samverkan med inriktning på forskningssamarbete och arbetsmiljöfrågor på ett bredare plan passar bättre på arbetsmiljöcentrum. I Fortes fall bedömer utredningen att avgränsningen är enklare eftersom de internationella sammanhangen inte överlappar. Forte arbetar gentemot organisationer som finansierar och främjar forskning medan arbetsmiljöcentrum kommer att arbeta gentemot organisationer som framför allt verkar för tillämpning av forskning.

Tabell 5.5 Arbetsmiljöcentrums internationella verksamhet och dess gränsvytor gentemot Forte och Arbetsmiljöverket

	Likheter med Arbetsmiljöcentrum (AMC)	Skillnader	Synergier och avgränsningar
Arbetsmiljöverket (AV)	Gemensamt ämnesområde: arbetsmiljön.	Uppdrag med olika huvudinriktning. AV: tillsyn och regler. AMC: kunskaps-spridning och politik-utvärdering.	Gemensamt ämnesområde är argument för delad representation i vissa organisationer. I övrigt är AV lämpligare för organisationer som arbetar med tillsyns- och regelarbete. AMC är lämpligare för organisationer med ett bredare uppdrag och som handlar om forskningssamarbete.
Forte	Arbetsmiljö ingår i bådas uppdrag. Fortes uppdrag: stärka kunskapsbyggnaden inom arbetslivsområdet (inklusive arbetsmiljö). Bådas uppdrag angränsar mot forskning.	Uppdragen har olika huvudinriktning: Forte är primärt en forskningsfinansiär. AMC är primärt en kunskaps-spridande och politik-utvärderande organisation.	Forte är engagerad i internationella organisationer som stödjer och stärker forskning. Förutom Perosh är organisationer som är aktuella för AMC inte forskningsorganisationer utan mer praktiska.

6 Arbetsmiljöcentrums finansiering

Utredningens förslag: Arbetsmiljöcentrum finansieras via neddragning av följande anslag (mnkr):

	2018	2019	2020
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	10	20	30
Anslaget 7:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd forskning			
UO 10 Ekonomisk ersättning vid sjukdom och funktionsnedsättning	1,5	2,5	2,5
Anslaget 1:6 Bidrag för sjukskrivningsprocessen			
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	2	5	5
Anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket förvaltningskostnader			
UO 24 Näringsliv	1,5	7,5	7,5
Anslaget 1:1 Verket för innovationssystem			
Summa	15	35	45

6.1 Finansiering av verksamheten

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag på hur inrättandet av arbetsmiljöcentrum ska finansieras genom omprioritering inom ramen för befintliga resurser inom området. Utredningen har tol-

kat betydelsen av ”inom området” som bredare än den indelning som statsbudgeten har i dag, det vill säga där arbetsmiljö ingår i utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Utredningen argumenterar för att arbetsmiljöområdet kan definieras bredare, eftersom det finns överlappningar, utöver arbetsmarknad, till välfärdspolitiken och näringspolitiken¹.

Med tanke på uppdragets utvärderande verksamhet är det viktigt att arbetsmiljöcentrum garanteras en oberoende ställning gentemot de organisationer som ska granskas. Oberoendet är också viktigt för den kunskapsspridande verksamheten, vilket innebär att arbetsmiljöcentrum inte bör ta emot sådan extern finansiering som skulle kunna leda till att en intressent får möjlighet att styra verksamheten åt ett visst håll.

6.1.1 Verksamhetens kostnader

Beräknade kostnader för verksamheten har presenterats i samband med de båda förslagen i kapitel 4. Utredningen beräknar att kostnaderna för verksamheten kommer att vara i stort sett lika höga i båda alternativen då många förhållanden är samma, oavsett organisation och placering. I förslaget till budget är lönekostnaden lägre för en särskild inrättning vid Stockholms universitet eftersom till exempel bibliotekarie och jurist kan anlitas från universitets centrala administration och i stället interndeberas arbetsmiljöcentrum som centrala kostnader.

Sammanlagt beräknar utredningen att båda förslagen, det vill säga särskild inrättning vid Stockholms universitet och ny myndighet kräver följande finansiering (mnkr):

	2018	2019	2020
Enhet vid Stockholms universitet	15	35	45
Ny myndighet	15	35	45

¹ Arbetsmiljö har beröringspunkter med såväl arbetsmarknad, hälsa som välfärd, samt har implikationer för produktivitet och innovation som är väsentliga för näringslivet.

6.1.2 Verksamhetens finansiering

Utredningen föreslår att kostnaderna för arbetsmiljöcentrum finansieras från fyra källor.

1. Som första finansieringskälla föreslår utredningen att 10 miljoner kronor år 2018, 20 miljoner kronor år 2019 och därefter 30 miljoner kronor per år flyttas från Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) till arbetsmiljöcentrum. I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) och i forskningspropositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) föreslår regeringen en ökning av Fortes forskningsanslag till följd av en satsning på arbetslivsforskning och samordnade insatser. Satsningen beskrivs i forskningspropositionen och omfattar ett tioårigt nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning som ska genomföras av Forte i samverkan med relevanta forskningsfinansiärer och aktörer (prop. 2016/17:50, s. 92). Bakgrunden till satsningen är att insatser för att förebygga den arbetsrelaterade ohälsan och minska risken för att arbetstagare skadas och slits ut är nödvändiga för att uppnå ett hållbart arbetsliv. I detta sammanhang är det viktigt att politiska beslut och insatser samt att det praktiska arbetsmiljöarbetet vilar på forskning och beprövad kunskap. Därför skriver regeringen att forskningen inom arbetsmiljöområdet bör stärkas. Satsningen omfattar 30 miljoner kronor för år 2017 och därefter ytterligare 10 miljoner kronor 2018 och 20 miljoner kronor 2019. I forskningspropositionen och i budgetpropositionen för 2017 (UO 14 s. 87) står att de samordnande insatserna utreds av föreliggande utredning. En av arbetsmiljöcentrums huvuduppgifter kommer att vara att anta en samlande roll för att bevaka och sprida forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet. Centrumets sammanställningar och analyser av befintliga forskningsresultat kommer att gynna en positiv utveckling för forskningsområdet eftersom forskningsresultat sprids, men också att ny forskning initieras efter att kunskapsluckor identifierats. Den samlande rollen kommer att genomsyra hela verksamheten i och med att arbetsmiljöcentrum har till övergripande uppgift att stärka kunskapen inom arbetsmiljöområdet. Utredningen föreslår därför att medel omfördelas från Forte till arbetsmiljöcentrum.

2. Som andra finansieringskälla föreslår utredningen att 1,5 miljoner kronor år 2018 och därefter 2,5 miljoner kronor per år flyttas från Försäkringskassan till arbetsmiljöcentrum. Forte har under 2017 erhållit motsvarande belopp för att genomföra uppdraget att utveckla och ta fram nya riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården. Detta uppdrag kommer att genomföras av arbetsmiljöcentrum.
3. Som tredje finansieringskälla föreslår utredningen att 3,5 miljoner kronor flyttas från Arbetsmiljöverket till arbetsmiljöcentrum under 2018 och 7,5 miljoner kronor från 2019 och framåt. Skäl till detta är utredningens förslag att avveckla Arbetsmiljöverkets nationella kunskapsfunktion för arbetsliv och arbetsmiljö i och med att arbetsmiljöcentrum tar över denna roll (se avsnitt 5.4), samt förväntningen att Arbetsmiljöverket kommer att kunna dra nytta av arbetsmiljöcentrums verksamhet (se kapitel 5). Arbetsmiljöverket förväntas därutöver få lägre kostnader genom att delvis minska egen insamling av forskningsbaserad kunskap i och med att arbetsmiljöcentrum inrättas. Sammantaget får Arbetsmiljöverket en lägre kostnadsnivå i och med inrättandet av arbetsmiljöcentrum. Utredningen föreslår därför en neddragning av Arbetsmiljöverkets förvaltningsanslag som finansiering.
4. Som fjärde finansieringskälla föreslår utredningen att 5 miljoner kronor överförs från Verket för innovationssystem (Vinnova) till arbetsmiljöcentrum år 2019 och att 6 miljoner kronor förs över från och med 2020. Enligt direktiven ska utredningen föreslå finansiering genom omprövning av befintliga och berörda resurser inom området. Arbetsmiljön har betydelse för produktivitet, innovation och företagande. Vinnova har enligt instruktionen till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Myndigheten har ett särskilt ansvar att stödja innovation inom bland annat arbetslivsområdet. Utredningen föreslår därför att en omprioritering sker genom att medel förs över från Vinnovas förvaltningsanslag till arbetsmiljöcentrum vars verksamhet faller inom ramen för innovation inom arbetslivsområdet i det att ny kunskap tillgängliggörs, omsätts i praktiken och nya, forskningsmässigt grundade, reformer på arbetsmiljöområdet genomförs.

6.1.3 Extern finansiering

I direktiven ingår att utreda en eventuell möjlighet till olika former av finansiering från andra aktörer av lämplig del av arbetsmiljöcentrums verksamhet. Utredningen ser det som väsentligt att arbetsmiljöcentrum har en finansiering som inte riskerar att äventyra verksamhetens oberoende karaktär. Vidare har utredningen funnit, efter dialog med arbetsmarknadens parter, att det inte finns något intresse av att finansiera arbetsmiljöcentrum från några av de partsägda organisationerna, exempelvis AFA Försäkring.

Däremot finner utredningen att samfinansiering skulle kunna vara möjlig vid olika typer av projekt som sker på initiativ av och i samverkan med exempelvis parterna. Vidare finner utredningen att avgifts- eller samfinansiering av viss del av verksamheten, till exempel trycksaker och i samband med större konferenser eller kommunikationsuppdrag, kan vara en möjlighet. Utredningen har dock inte tagit med denna typ av avgiftsfinansiering i budgetförslagen eftersom avgifter inte ska vara en förutsättning för att bedriva verksamheten utan endast en möjlighet när det kan anses lämpligt.

7 Konsekvensbeskrivningar

Inrättandet av arbetsmiljöcentrum innebär en förhållandevis begränsad finansiell satsning. Utredningens bedömning är att satsningen ger en utväxling som via positiv påverkan leder till bättre arbetsmiljö och ett mer hållbart arbetsliv. Om sjukfrånvaro och tidigt utträde från arbetsmarknaden minskar så leder det till lägre kostnader inom sjukförsäkrings- och ålderspensionssystemen. Det är emellertid svårt att uppskatta de exakta effekterna eftersom långt fler faktorer än arbetsmiljöcentrums verksamhet påverkar arbetsmiljön, arbetslivet och trygghetssystemen. Utredningens bedömning är dock att kostnaderna för arbetsmiljöcentrum väsentligt understiger den potentiella positiva effekten på statsbudgeten av att trygghetssystemets kostnader minskar på grund av att människor får färre sjukdagar, fler friska år och inte pensioneras i förtid. Därtill kommer en eventuell positiv utveckling för produktion och innovation, lägre kostnader för arbetsgivare samt ökade skatteintäkter då fler arbetar mer och längre.

I detta betänkande lämnar utredningen ett antal förslag, såväl organisatoriska som verksamhetsmässiga. Förslagets konsekvenser för berörda myndigheter och i form av förväntade resultat återfinns på olika ställen tidigare i betänkandet. Konsekvensbeskrivningarna i detta kapitel är utformade i enlighet med kommittéförordningen¹ och utifrån de två organisatoriska alternativ som lämnas som förslag, det vill säga en särskild inrättning vid Stockholms universitet eller att en ny myndighet inrättas. Konsekvenserna av de två alternativen skiljer sig inte nämnvärt åt eftersom syftet med och innehållet i verksamheterna är desamma (se kapitel 4).

Enligt kommittéförordningen §§ 14–15 ska kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser genomföras. Konsekvensanalyserna ska innefatta ekonomiska konsekvenser för staten, myndigheter,

¹ Kommittéförordning (1998:1474).

kommuner, landsting, organisationer, företag eller andra enskilda. Om förslagen i ett betänkande innebär övriga samhällsekonomiska konsekvenser ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommun eller landsting ska en finansiering för detta föreslås. Om förslagen har betydelse för det kommunala självstyret ska konsekvenser av detta anges och detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, men också för små företags villkor, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen. Även konsekvenser för den personliga integriteten ska redogöras för och en prövning av det offentliga åtagandet ska göras.²

Eftersom utredningens förslag saknar direkt koppling till flera av de områden som nämns i kommittéförordningen är det på vissa områden inte meningsfullt att genomföra någon konsekvensanalys. Konsekvensbeskrivningarna i detta kapitel omfattar främst samhällsekonomiska konsekvenser, konsekvenser för offentliga finanser, statsfinansiella konsekvenser samt konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män. I kapitlet diskuteras också arbetsmiljöns betydelse för samhället i stort.

Utredningen anser att arbetsmiljöcentrum, om centrumet ges de förutsättningar och den inriktning som föreslås i detta betänkande, väsentligt kan förbättra kunskapsunderlagen för den framtida arbetsmiljöpolitiken. I och med att politiken får en ökad träffsäkerhet kan de resurser som satsas på arbetsmiljöpolitiska insatser användas mer effektivt. I den mån kunskap om en bättre arbetsmiljö sprids till andra myndigheter, arbetsgivare och arbetstagare, kan både hälsa och välfärd öka hos enskilda individer och i samhället i stort.

Kostnaderna för inrättande av arbetsmiljöcentrum är beräknade till 45 miljoner kronor per år då verksamheten är fullt utbyggd. De samhällsekonomiska effekterna av de två förslagen är däremot svåra att beräkna eftersom många fler faktorer än arbetsmiljöcentrums verksamhet påverkar arbetsmiljön i företag och organisationer, och därmed också de samhällsekonomiska effekterna. Utredningen bedömer dock de samhällsekonomiska effekterna som positiva, om än svåra att beräkna innan verksamheten har kommit igång. Beräkning-

² Kommittéhandboken Ds 2000:1, s. 59 och 83.

arna ska därför ses som en ungefärlig storleksbestämning av de ekonomiska konsekvenserna snarare än som en faktisk prognos av utfallet. Beräkningarna ska därmed tolkas som indikativa och med försiktighet.

Tabell 7.1 Effekter av förslagen (sammanfattande tabell)

Budgeteffekter	Miljoner kronor		
	2018	2019	2020
Särskild inrättning Stockholms universitet	15	35	45
Egen myndighet	15	35	45
Samhällsekonomiska konsekvenser	Positiv påverkan		
Offentliga finanser	Positiv påverkan		
Statsfinansiella konsekvenser	Ingen påverkan, omföring		
Kommuner och landsting	Positiv påverkan		
Jämställdhet	Ökad jämställdhet		

7.1 Konsekvenser av en god arbetsmiljö

Det är ställt utom alla tvivel att en god arbetsmiljö är något positivt för individ, företag och samhälle. Detta gäller såväl den fysiska som psykiska och sociala arbetsmiljön. En god arbetsmiljö gör att människor trivs på jobbet, känner sig friska och presterar bra. Om arbetsmiljön däremot är dålig eller kunde vara bättre får detta negativa konsekvenser och medför stora direkta och indirekta kostnader. Dessa kan vara individuella i form av ohälsa och lägre inkomst, men också sociala. Kostnader för företag och organisationer kan exempelvis utgöras av sjuklön, ersättningsrekryteringar och produktionsbortfall medan kostnader för samhället till exempel består av tidigt utträde från arbetsmarknaden och produktionsbortfall vid sjukfrånvaro. Även de offentliga finanserna påverkas genom till exempel ökade utgifter inom trygghetssystemen och lägre skatteintäkter.

I detta avsnitt presenteras exempel på konsekvenser som dokumenterats eller kan förväntas av en bättre arbetsmiljö. Först diskuteras konsekvenser i termer av minskad ohälsa. Sedan diskuteras konsekvenser för företag och andra organisationer.

7.1.1 Minskad ohälsa

Ohälsa beror på en rad olika faktorer, varav en är arbetsmiljö. Ohälsotalet för ett visst år är ett sammanfattande mått på det genomsnittliga antalet utbetalade heldagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, och sjuk- och aktivitetsersättning från socialförsäkringen för befolkningen 16–64 år.³ Som framgår i tabell 7.2 nedan är ohälsotalet högre för kvinnor än för män i samtliga åldersgrupper utom i åldrarna 16–19 år. Ohälsotalet stiger dessutom med ålder, framför allt för kvinnor. Riktade insatser för att förbättra kvinnors arbetsmiljö och särskilt arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och arbetsplatser kan potentiellt leda till minskningar av ohälsotalet.

Tabell 7.2 Ohälsotalet för samtliga, fördelat på kön och ålder år 2016

	Samtliga	Kvinnor	Män
Samtliga	27,8	33,6	22,1
16–19 år	2,4	2,2	2,7
20–29 år	14,5	15,7	13,4
30–39 år	17,3	21,4	13,3
40–49 år	25,7	32,7	18,7
50–59 år	44,7	54,4	35,2
60–64 år	66,1	77,4	54,7

Källa: Försäkringskassan. Statistiken baseras på Försäkringskassans datalager STORE som i sin tur baseras på de administrativa registren.

Kostnaderna för ohälsa prognostiseras för 2018 till cirka 82 miljarder kronor.⁴ Kvinnors högre ohälsotal påverkar deras totala antal arbetade timmar vilket bidrar till att kvinnors livsinkomst blir lägre än mäns. Det innebär också att skatteintäkterna minskar.

Kostnaden för sjukskrivna kvinnor var år 2014 högre än för sjukskrivna män i samtliga sektorer. Tabell 7.3 visar en beräkning av hur sjukpenningssumman 2014 skulle kunna påverkas av ett minskat antal sjukdagar inom statlig, kommunal, och landstingssektor. Beräkningen utgår från antagandet att antalet nettodagar med sjukpenning minskar med 1 procent inom dessa sektorer, vilket är en förhållan-

³ Ohälsotalet innehåller alltså inte dagar med sjuklön från arbetsgivaren.

⁴ Enligt uppgifter från Socialdepartementet till utredningen.

devis liten förändring. Resultatet av beräkningen visar att minskningen av antalet sjukdagar skulle leda till 103,9 miljoner kronor i minskade kostnader. Detta belopp kan jämföras med kostnaden för inrättandet av arbetsmiljöcentrum som beräknas till 45 miljoner kronor.

Tabell 7.3 Minskning med en procent av antalet nettodagar med sjukpenning – effekt på sjukpenningssumman 2014 (mnkr)

	Män	Kvinnor	Summa
Stat	7,1	12,6	19,8
Kommun	9,6	56,6	66,2
Landsting	2,0	15,9	17,9
Totalt	18,7	85,1	103,9

Källa: Beräkningar gjorda på Socialdepartementet.

Om fler personer arbetar fler timmar till följd av riktade insatser för att förbättra arbetsmiljön i de grupper som har hög risk för tidigt utträde från arbetsmarknaden skulle det leda till ökade skatteintäkter och minskade kostnader i ålderspensionssystemet.

7.1.2 Konsekvenser för företag och andra organisationer

Färre personer som insjuknar på grund av arbetet eller råkar ut för arbetsolyckor är positivt för statens finanser eftersom relaterade kostnader minskar och fler orkar arbeta högre upp i åldrarna. För individen ger en bättre arbetsmiljö dessutom ökad livskvalitet. Om ohälsotalet minskar, individer får fler friska år och därmed kan arbeta längre, påverkas verksamheter i företag och andra organisationer. Exempelvis minskar sjuklöne-, rekryterings-, omställnings- och rehabiliteringskostnader och produktionsförluster blir lägre.

Ett sätt att räkna på företagsekonomiska konsekvenser är att undersöka möjliga samband mellan arbetsmiljö och produktivitet. En nordisk studie av företag i Danmark, Norge, Finland och Sverige⁵ visar ett positivt samband mellan psykosocial arbetsmiljö och verksamhetens produktivitet. I Norge och Finland fanns även

⁵ Nordiska ministerrådet (2014).

ett positivt samband mellan fysisk arbetsmiljö och verksamhetens produktivitet.

Ett annat sätt är att beräkna kostnaden för förlorade arbetsinsatser, exempelvis i samband med arbetsplatsolyckor. En sådan studie från Finland beräknade att kostnaden för arbetsplatsolyckor år 2012 uppgick till mellan 2 och 2,5 miljarder euro. Kostnaden för arbetsrelaterade sjukdomar beräknades till 100 miljarder euro för samma år. Sveriges ekonomi är större än Finlands och delvis annorlunda, men beloppen är likafullt intressanta och indikerar en hög kostnadsnivå för arbetsrelaterad sjukdom och olyckor.⁶

Ytterligare ett sätt att göra beräkningar är att jämföra verksamheter som har låg sjukfrånvaro med verksamheter som har hög sjukfrånvaro. I Sverige har fackförbundet Vision⁷ beräknat att sjukfrånvaron i Sveriges kommuner kostar över 15 miljarder kronor varje år. Därtill kommer kostnader på drygt 4 miljarder kronor för de statliga trygghetssystemen. Visions studie visar att kostnaderna skulle minska med uppskattningsvis 5,8 miljarder kronor om alla kommuner sänkte sjukfrånvaronivån till den nivå som finns i Torsby, där sjukfrånvaron genom aktivt arbetsmiljöarbete och rehabilitering minskade från 8,5 procent 2004 till 4,2 procent 2015. Skatteverket⁸ har gjort liknande studier och jämfört den region som hade lägst sjukfrånvaro med övriga regioner. En av Skatteverkets slutsatser var att regionen med lägst sjukfrånvaro utmärktes av bland annat långsiktigt och proaktivt arbetsmiljöarbete.

Därutöver finns särskilda modeller för att räkna ut företagsekonomiska effekter av arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket har presenterat en modell för att beräkna företagsekonomiska intäkter och kostnader av en organisations arbetsmiljöarbete.⁹ Syftet med modellen är att synliggöra och kvantifiera arbetsmiljöarbetets lönsamhet i termer av indirekta kostnader som inte är synliga i bokföringen: produktivitetseffekter, kvalitetseffekter, försäljningseffekter och nyrekryteringseffekter. Institutet för miljömedicin (IMM) vid Karolinska institutet har utvecklat modellen Arbetshälsoekonomiskt analysverktyg för arbetsmiljö- och hälsoarbete.¹⁰ Analysverktyget gör

⁶ Rissanen & Kaseva (2014).

⁷ Vision (2016).

⁸ Skatteverket (2016).

⁹ Arbetsmiljöverket (2013).

¹⁰ IMM (2016).

det möjligt att ta fram en mer generell arbetsmiljö- och hälsostrategi, inklusive ekonomiskt beslutsunderlag, och består av två delar: 1) en analys av verksamheten som följer SAM¹¹-metodiken; 2) ett ekonomiskt beräkningsverktyg som kan användas för att beräkna en, eller flera, insatsers kostnadseffektivitet. Huvudfokus är på förebyggande arbete, men det kan även användas för rehabiliterande insatser. Gemensamt för de modeller som beskrivits ovan, och andra modeller, är dels att de kan skapa incitament för arbetsgivare att satsa på arbetsmiljöarbete eftersom de synliggör resultatet av de investeringar som görs, dels att de kan underlätta för arbetsgivare att göra företagsekonomiska beräkningar och utarbeta en lönsam arbetsmiljöstrategi.

7.2 Konsekvenser av att arbetsmiljöcentrum inrättas

7.2.1 Inrättandet av arbetsmiljöcentrum leder till ett ökat offentligt åtagande

För närvarande innebär det offentliga åtagandet att Arbetsmiljöverket informerar om arbetsmiljö utifrån lagar och regler samt utövar tillsyn av dessa regler. Forte sprider kunskap om arbetsmiljöforskning, framför allt den som finansieras av Forte. Det finns emellertid ingen aktör med huvudansvar för och helhetsgrepp på insamling, samordning och spridning av forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet. Men det finns behov av att samordna och renodla förmedling av forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljö. Med rätt slags vetenskapligt uppbyggd kunskap till berörda parter kan arbetsmiljön utvecklas och få positiva konsekvenser för individ och samhälle. Även en liten effekt på antalet sjukdagar och faktisk pensionsålder kan leda till stora kostnadsminskningar för samhället vilket motiverar ett ökat offentligt åtagande.

I och med att arbetsmiljöcentrum inrättas kommer det att finnas ett organ som har till uppgift att samla in och sammanställa forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljön. Arbetsmiljöcentrum ska sprida information om vad forskningen säger i olika arbetsmiljörelaterade frågor och kommer därmed att bidra till kompetensutveckling av arbetsmarknadens parter, företagshälsovården, hälso- och sjukvår-

¹¹ Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM).

den, skyddsombuden, myndigheter och övriga samhället. Inrättandet av arbetsmiljöcentrum innebär även ett ökat offentligt åtagande inom utvärdering av politikområdet, vilket ska leda till ökad träffsäkerhet i politiken och en mer effektiv arbetsmiljöpolitik.

7.2.2 Insamling och spridning av forskningsbaserad kunskap

Det finns av naturliga skäl inte någon empirisk kunskap som visar på effekter av den verksamhet som föreslås i betänkandet eftersom det rör sig om en ny verksamhet som inte funnits tidigare i Sverige. Arbetslivsinstitutets liksom delar av Folkhälsomyndighetens (tidigare Folkhälsoinstitutet) kunskapsspridande verksamhet kan ses som närliggande men utredningen har inte hittat några utvärderingar av dessa som varit användbara för konsekvensanalysen.

Däremot finns det institut i andra länder som sprider forskningsbaserad kunskap och därmed liknar arbetsmiljöcentrums verksamhet. Till exempel finns i Danmark sedan 2005 ett särskilt kunskapscentrum för arbetsmiljö: *Videncenter for arbejdsmiljø*. Detta kunskapscentrum samlar in och förmedlar nationell och internationell kunskap om arbetsmiljö, skapar ett nav för arbetsmiljörelevant information och kvalitetssäkrar kunskapen med fokus på användarna. Utvärderingar av det danska arbetsmiljöcentrumet¹² visar på vikten av att kunskapsspridning vilar på solid vetenskaplig grund med tätt samarbete mellan forskare och kommunikatörer. Andra framgångsfaktorer är samarbete med arbetsmarknadens parter och andra aktörer, metoden för kunskapsspridningen samt att informationskampanjer bedrivs över längre tid och har tillräcklig finansiering för att kunna nå ut i hela landet.

7.2.3 Utvärdering av arbetsmiljöpolitiken

Utvärderingar av arbetsmiljöpolitiken har genomförts av Statskontoret och Riksrevisionen. Statskontoret genomför utvärderingar på uppdrag av regeringen och Riksrevisionen utför effektivitetsgranskningar av regeringens politik. Det finns dock ingen organisation, med specialistkompetens inom arbetsmiljöområdet, som har ett kon-

¹² Videncenter for arbejdsmiljø (2016).

tinuerligt uppdrag att göra oberoende utvärderingar av arbetsmiljöpolitiken. Med välgjorda utvärderingar av politiken kan regering och riksdag få tillgång till kunskapsunderlag för beslut hur arbetsmiljöpolitiken kan inriktas och förbättras vilket ökar politikens träffsäkerhet och gör insatserna mer effektiva. Statens resurser används på bättre sätt om de kan riktas mot insatser med dokumenterad effekt.

7.3 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Samhällsekonomiska konsekvenser handlar om hur effekter av förslagen påverkar samhällsekonomin, till exempel om antalet arbetade timmar i ekonomin ökar som en följd av förslagen, eller om produktionen ökar. När det gäller arbetsmiljöområdet har dock minskade sjukskrivningskostnader inte någon direkt samhällsekonomisk konsekvens. Socialförsäkringssystemet är ett transfereringssystem och överföringar mellan hushåll och statsbudget har inte någon direkt nettoeffekt på samhällsekonomin. Däremot finns det effektivitetsvinster i att färre blir sjuka eller att fler kan arbeta längre.

7.3.1 Samhällskonsekvenser av brister i arbetsmiljön

En ingång i frågan om samhällsekonomiska konsekvenser är att beräkna vilka kostnader ett fenomen har på samhällsekonomin. Ett exempel på en sådan beräkning finns i OECD:s rapport om psykisk ohälsa i Sverige.¹³ Enligt rapporten belastar psykisk ohälsa den svenska ekonomin med nära 8 miljarder euro om året, vilket motsvarar 2,8 procent av Sveriges BNP. Kostnaderna motsvaras bland annat av förlorad produktivitet och utgifter för vård och omsorg. Enligt samma rapport svarar den psykiska ohälsan för 60 procent av alla nya ansökningar om aktivitetsersättning då psykisk ohälsa har blivit den vanligaste orsaken till att personer i arbetsför ålder i Sverige står utanför arbetsmarknaden. Arbetsrelaterad stress och brister i arbetsmiljön nämns i rapporten som några orsaker till psykisk ohälsa.

¹³ OECD (2013).

Enligt beräkningar gjorda för Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA)¹⁴ uppgår Sveriges totala kostnader för olycksfall och arbetsrelaterade sjukdomar till knappt 20 miljarder US dollar årligen, vilket motsvarar cirka 4 procent av svensk BNP och är i linje med det genomsnitt som EU-OSHA uppskattar för EU.¹⁵ Beräkningarna bygger på ILO:s uppgifter om dödliga och icke-dödliga arbetsolyckor för alla länder, ländernas bruttonationalprodukt och Världshälsoorganisationens (WHO) uppgifter om olika sjukdomars inverkan på befolkningens livslängd.

Arbetsmiljöcentrum kommer att bidra till att öka kunskapen om hur arbetsmiljön kan förbättras, men kommer inte att kunna eliminera alla arbetsmiljöproblem. Storleksordningen på kostnaderna totalt indikerar att även en påverkan på marginalen kan medföra samhällsekonomiska vinster.

7.3.2 Samhällsekonomiska kalkyler – några enkla exempel

Några enkla räkneexempel baserat på hur utredningens förslag kan förväntas påverka arbetsmiljön ger en bild av storleksordningen på möjliga samhällsekonomiska konsekvenser. Beräkningarna indikerar potentiella effekter av en förbättrad arbetsmiljö. Det bör betonas att det rör sig om hypotetiska antaganden.

Kvalitetsjusterade levnadsår

Inom hälso- och sjukvård används ofta mått som tar hänsyn till återstående livslängd och livskvalitet för att analysera nyttan av en hälsofrämjande insats. Ett sådant mått är QALY (kvalitetsjusterade levnadsår). Till QALY kopplas en diskonteringsränta som tar hänsyn till att värdet av ett friskt levnadsår nu för de flesta individer är värt mer än ett friskt år längre fram i livet. En diskonteringsränta på 3 procent är standard inom hälsoekonomisk litteratur.

¹⁴ Utredningen har tagit del av beräkningar på arbetsmiljöns hälsorelaterade och samhällsekonomiska kostnader som tas fram för Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OSHA) och ILO. De kommer att offentliggöras i september 2017.

¹⁵ EU-OSHA uppskattar att kostnaderna för arbetsrelaterade sjukdomar och skador i EU generellt ligger mellan tre och fem procent av de olika ländernas BNP. Se EU-OSHA (2014).

Samhällets betalningsvilja för ett kvalitetsjusterat levnadsår ger ett värde per vunnet levnadsår. Ett vanligt värde på QALY ligger enligt en genomgång från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) vanligen på mellan 450 000 och 650 000 kronor (2012).¹⁶ Det betyder att en insats är kostnadseffektiv om den ger ett QALY till en kostnad som understiger omkring 500 000 kronor.

Socialstyrelsen har presenterat så kallade riktmärken i sina riktlinjer för vad som uppfattas som en låg respektive hög kostnad per QALY. Enligt dessa riktmärken definieras en mycket hög kostnad per QALY som över 1 miljon kronor, en hög kostnad som över 500 000 kronor och en låg kostnad per QALY definieras som under 100 000 kronor.¹⁷

För att ge en bild av vilken storleksordning på effekt som skulle behövas för att arbetsmiljöcentrums verksamhet ska betraktas som kostnadseffektiv i detta perspektiv kan vi anta att verksamheten "finansieras" genom att ett antal personer tack vare bättre arbetsmiljö kan undvika att få sin hälsa nedsatt med hälften på grund av arbetsplatsrelaterad ohälsa. För att värdet ska uppgå till de 45 miljoner kronor som verksamheten bedöms kosta 2020, räcker det att 180 personer undviker denna typ av ohälsa (45 mnkr/0,25 mnkr). För att räknas som en låg kostnad utifrån Socialstyrelsens riktlinjer krävs att minst 900 personer undviker hälsonedsättning med hälften jämfört med en fullt frisk person.¹⁸

Värdet av ett liv

Inom trafikområdet är det vanligt att använda sig av det så kallade värdet av ett statistiskt liv (VSL) för att göra kostnadsintäktskalkyler. VSL mäter förenklat betalningsviljan för att vidta åtgärder för att rädda ett randomiserat, statistiskt liv. Det lämpar sig därför för att bedöma värdet av en insats på arbetsmiljöområdet.

Trafikverket rekommenderar följande värden för VSL vid trafikolyckor: 25,4 miljoner kronor vid dödsfall och 4,7 miljoner kronor då en person blir så svårt skadad att slutenvård krävs.

¹⁶ MSB (2012).

¹⁷ SBU (2014), s. 166.

¹⁸ Då har hänsyn inte tagits till framtida vinst av att undvika ohälsa utan enbart räknat med ett års effekt.

Tabell 7.4 Värdet av ett statistiskt liv 2014 (tkr)

	Materiella kostnader	Riskvärdering	Totalt
Dödsfall	1 400	24 000	25 400
Svårt skadad (slutenvård)	700	4 000	4 700
Lindrigt skadad (primärvård)	70	160	230

Källa: Trafikverket (2016): Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn, kapitel 9.

Analysen visar att betalningsviljan för att förhindra trafikolyckor med personskador är högre än för att förebygga fallolyckor för äldre. Individer väger sannolikt in ett högre värde för yngre personers liv än för äldre. Utredningen menar att en arbetsplatsolycka på många sätt är jämförbar med en trafikolycka och att Trafikverkets VSL därmed är tillämpligt för att resonera om betalningsviljan för arbetsmiljöåtgärder som syftar till säkrare arbetsplatser. Antalet arbetsplatsolyckor med dödlig utgång under de senaste tre åren har varit 53 (2014), 44 (2015) och 46 (2016). Den totala summan av de 46 dödsolyckor som inträffade 2016 skulle uttryckt i VSL motsvara närmare 1,2 miljarder kronor.

För att illustrera en möjlig konsekvens av införandet av arbetsmiljöcentrum görs antagandet att det årligen sker två färre dödsolyckor tack vare bättre kunskapsspridning om olycksprevention. Givet att medborgarna värderar ett förlorat liv i en arbetsplatsolycka på samma sätt som en trafikolycka, motsvarar värdet att förhindra två dödsfall omkring 50 miljoner kronor (50,8) uttryckt i 2014 års priser (se tabell 7.4 ovan). Detta kan sättas i relation till den totala kostnaden för ett fullt utbyggt arbetsmiljöcentrum år 2020, som bedöms uppgå till 45 miljoner kronor.

Om vi antar att en person som undviker att råka ut för en arbetsplatsolycka med dödlig utgång därmed lever ytterligare 30 år blir besparingen enligt denna enkla beräkning omkring 847 000 kronor årligen i 30 år framåt.

7.4 Effekten för offentliga finanser

Enligt kommittédirektiven ska förslaget inte leda till konsekvenser för de offentliga finanserna. Betänkandets förslag har därför ingen direkt påverkan på statens bruttokostnader eller utgiftstaket, utan

bygger på omfördelning av resurser mellan myndigheter. Enskilda myndigheter kommer att påverkas genom minskade resurser då dessa omfördelas till arbetsmiljöcentrum. Omfördelning föreslås mellan olika utgiftsområden (UO) eftersom relevanta resurser finns inom flera UO.

Arbetsmiljöområdet präglas av att brister medför betydande kostnader, vilket innebär att även mindre förändringar till det bättre kan leda till betydande positiva konsekvenser på de offentliga finanserna. På lång sikt kan man tänka sig att arbetsmiljöcentrums verksamhet bidrar till att sjukskrivningarna minskar och att den faktiska pensionsåldern stiger. Därmed minskar de offentliga utgifterna.

Statsfinansiella konsekvenser

De ökade kostnaderna som inrättandet av arbetsmiljöcentrum leder till finansieras fullt ut enligt förslaget nedan. Därmed uppstår inga förändringar i statens budget netto på kort sikt.

De två förslagen, det vill säga att arbetsmiljöcentrum organiseras som en särskild inrättning vid Stockholms universitet eller att en ny myndighet inrättas, beräknas ha samma resursbehov (se kapitel 6). Följande beräkning visar de direkta effekterna på statsbudgeten för de tre första åren.

Tabell 7.5 Statsfinansiella konsekvenser av inrättandet av arbetsmiljöcentrum (mnr)

	2018	2019	2020 = >6 mån.
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	15,0	35,0	45,0
Anslag arbetsmiljöcentrum förvaltningskostnader			
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-10,0	-20,0	-30,0
Anslaget 7:2 Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd			
UO10 Ekonomisk ersättning vid sjukdom och funktionsnedsättning	-1,5	-2,5	-2,5
Anslaget 1:6 Bidrag för sjukskrivningsprocessen			
UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-2,0	-5,0	-5,0
Anslaget 2:1 Arbetsmiljöverket förvaltningskostnader			
UO24Näringsliv	-1,5	-7,5	-7,5
Anslaget 1:1 Verket för innovationssystem			

7.5 Konsekvenser för kommuner och landsting

I enlighet med de resonemang som förs kring samhällsekonomiska konsekvenser av att arbetsmiljöcentrum inrättas ovan kan det även förväntas positiva konsekvenser för kommuner och landsting. De positiva konsekvenserna är primärt minskade kostnader för sjuklön, rehab, rekrytering av ny personal och vikarierande personal. Kommuner och landsting har då möjlighet att använda de frigjorda resurserna för att till exempel öka bemanningen. I kvinnodominerade yrken med hög sjukfrånvaro inom kommuner och landsting kan resurser frigöras så att bemanningen och personaltätheten kan öka vilket påverkar arbetsorganisation och arbetsmiljö positivt.

7.6 Myndighetsekonomisk kalkyl

Utredningen förslag på finansiering av arbetsmiljöcentrum presenteras i kapitel 6. Förslaget innebär minskade resurser för Forte, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och Verket för innovationssystem (Vinnova) med följande argumentation:

Forte(utgiftsområde 9) tilldelades i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2016/17:1) och i forskningspropositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) medel för arbetslivsforskning och samordnande insatser. Arbetsmiljöcentrums verksamhet kommer att få till huvuduppdrag att samordna insatser inom arbetsmiljöområdet och i propositionen skrivs det att de samordnande insatserna utreds av denna

utredning. Delar av medlen för satsning på arbetslivsforskning och samordnande insatser kan användas för finansiering av arbetsmiljöcentrum och utgiftsområde 9 minskas för åren 2018, 2019 och från och med 2020 med 10, 20 respektive 30 miljoner kronor. Finansieringsförslaget innebär dock att den föreslagna forskningssatsningen inom arbetsliv minskar i motsvarande mån.

Då viss verksamhet flyttas från Arbetsmiljöverket till arbetsmiljöcentrum och effektivitetsvinster förutspås genom ökad tillgång till forskningsbaserad kunskap för Arbetsmiljöverket föreslår utredningen att resurser flyttas från Arbetsmiljöverket (utgiftsområden 14) till arbetsmiljöcentrum. Arbetsmiljöverkets anslag minskas enligt förslaget med 2 miljoner kronor 2018 och därefter varaktigt med 5 miljoner kronor.

Försäkringskassans anslag 1:6 Bidrag för sjukskrivningsprocessen minskas med 1,5 miljoner kronor 2018 och därefter med 2,5 miljoner kronor. Försäkringskassan bidrar därmed till framtagandet av de evidensbaserade riktlinjer som hittills varit inriktade på företagshälsovården. Neddragningen beräknas inte ha någon effekt för Försäkringskassans verksamhet.

Vinnova ska enligt sin instruktion främja innovation inom fyra verksamhetsområden, varav ett är arbetsliv. I och med satsningen på arbetsmiljöcentrum föreslår utredningen att Vinnovas anslag dras ned med 1,5 miljoner kronor 2018 och 7,5 miljoner kronor från och med 2019.

7.7 Jämställdhetskonsekvenser

Enligt direktiven ska utredningen beakta kvinnors arbetsmiljö och arbetsmiljöcentrums verksamhet ska ha en särskild tyngdpunkt på arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och på kvinnodominerade arbetsplatser.

Arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och arbetsplatser samt problem förknippade med denna har under senare tid betonats allt mer. Genomtänkta politiska åtgärder och ökad kunskapsspridning om hur arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och på kvinnodominerade arbetsplatser kan förbättras leder på sikt till större kunskap hos både arbetsgivare, fack och anställda. Kvinnor är mer sjukskrivna, utgör en stor andel av de individer som råkar ut för

arbetsrelaterad sjukdom och lämnar arbetslivet tidigare än män. En ökad förståelse för varför det är så, vilka faktorer som spelar roll och kan påverkas, samt vilka åtgärder som kan påverka situationen ute på kvinnors, och framför allt kvinnodominerade, arbetsplatser är betydelsefullt.

7.8 Övriga konsekvenser

Förslaget kommer enligt utredningens bedömning inte att ha några regionala konsekvenser eller konsekvenser för det kommunala självstyret, den kommunala ekonomin eller några integrationspolitiska konsekvenser.

Referenser

- Adermon, A. & Gustavsson, M. (2015). "Job polarization and task-based technological change: Evidence from Sweden, 1975–2005." *Scandinavian Journal of Economics*, 117: 878–917.
- Ahlbäck S. (1999). *Att kontrollera. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Alli, B. O. (2008). *Fundamental principles of occupational health and safety*. International Labour Office, Genève.
- Arbetsarkivstyrelsen (1999). *Arbetsmiljön 1999*. Arbetsarkivstyrelsen, Stockholm.
- Arbetslivsinstitutet & Arbetsmiljöverket (2004). *Slutredovisning av uppdrag att undersöka om Arbetslivsinstitutets och Arbetsmiljöverkets informations- och kunskapsspridning överlappar varandra avseende innehåll och målgrupp* (ALI 2003-0535, ADI 2003/28691).
- Arbetslivsinstitutet (2006). *Arbetsmiljöarbete och effekter – en kunskapsöversikt*. Arbete och Hälsa 2006:17. Arbetslivsinstitutet, Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2007). *Analys av anslagskonsekvenser med anledning av avveckling av Arbetslivsinstitutet* (Promemoria A2007/2429/ARM).
- Arbetsmarknadsdepartementet (2016). *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*. Skr. 2015/16:80.
- Arbetsmiljöverket (2013). *Systematiskt arbetsmiljöarbete – syfte och inriktning, hinder och möjligheter i verksamhetsstyrningen* Rapport 2013:11.
- Arbetsmiljöverket (2014). *Hälsorelaterad arbetsmiljöövervakning*. Rapport 2014:1.

- Arbetsmiljöverket (2015). *Svensk arbetsmiljöforskning 2017–2027. Underlag till regeringens forskningspolitik*. Rapport 2015:18.
- Arbetsmiljöverket (2016a). *Arbetsmiljön 2015*. Arbetsmiljöverket, Stockholm.
- Arbetsmiljöverket (2016b). *Kvinnors och mäns arbetsvillkor – betydelsen av organisatoriska faktorer och psykosocial arbetsmiljö för arbets- och hälsorelaterade utfall*. Kunskapssammanställning 2016:2.
- Autor, D., Levy, F. & Murnane, R. (2003). "The skill-content of recent technological change: An empirical investigation." *Quarterly Journal of Economics*, 118: 1279–1333.
- Ds 1998:43 *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning*.
- Ds 1998:50 *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*.
- Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*.
- EU-OSHA (2013). *Priorities for occupational safety and health research in Europe: 2013–2020*. EU-OSHA, Bilbao.
- EU-OSHA (2014). *Estimating the cost of accidents and ill-health at work: A review of methodologies* European Risk Observatory. EU-OSHA, Bilbao.
- FAS (2004). *Utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 1997–2004*. FAS, Stockholm.
- FAS (2006). *International evaluation of Swedish work environment research*. FAS, Stockholm.
- FAS (2007). *Utvärdering av svensk arbetsmiljöforskning*. FAS, Stockholm.
- Forte (2015). *Arbetsmiljö i kvinnodominerade sektorer*. Forte, Stockholm.
- Goos, M. A., Manning, A. & Salomons, A. (2010). "Explaining job polarization in Europe: The roles of technology, globalization and institutions." *CEP Discussion Paper 1026*. Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Grote, G. & Guest, D. (2016). "The case for reinvigorating quality of working life research." *Human Relations*, 70: 149–167.
- Håkansta, C. (2013). *Between science and politics: Swedish work environment research in a historical perspective*. *Arbete och Hälsa* 47(7).

- Håkansta, C. (2014a). "Former glory and challenges ahead: The definition of working life research in Sweden." *Nordic Journal for Working Life Studies*, 4: 3–20.
- Håkansta, C. (2014b). *Swedish Working Life Research : Formation and conceptual development of a research field in transition*. Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Håkansta, C & Jacob, M (2016). "Mode 2 and the Tension Between Excellence and Utility: The Case of a Policy-Relevant Research Field in Sweden" i *Minerva* 54 (1):1-20.
- IMM (2016). *Arbetshälsoekonomiskt analysverktyg för arbetsmiljö- och hälsoarbete*. Karolinska Institutet, Stockholm.
- Karasek, R. (1979). "Job demands, job decision latitude, and mental strain: implications for job design." *Administrative Science Quarterly*, 24: 285–308.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990). *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. Basic Books, New York.
- Kjellsson, S., Magnusson, C. & Tåhlin, M. (2014). "Arbete, hälsa och genus: betydelsen av yrkets könssammansättning för kvinnors och mäns villkor i arbetslivet." Kapitel 7 (sid. 151–194) i SOU 2014:30.
- Lundh, C. & Gunnarsson, C. (1987). *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning. Ett historiskt perspektiv*. Ekonomisk-historiska föreningen, Lund.
- Lundh, C. (2002). *Spelets regler: institutioner och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden 1850–2000*. SNS, Stockholm.
- MSB (2012). *Riskvärdering. Ekonomisk värdering av hälsorisker idag och i framtiden*. Karlstad, MSB.
- Nordiska ministerrådet (2014). "Working environment and productivity." *Tema Nord 2014:546*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.
- OECD (2016). *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*. OECD, Paris.
- OECD (2013). *Mental Health and Work: Sweden*. OECD, Paris.
- Riksrevisionen (2016). *En god arbetsmiljö åt alla – statliga insatser på arbetsmiljöområdet*. RIR 2016:23.

- Rissanen, M. & Kaseva, E. (2014). *Cost of lost labour input. Report for Ministry of Social Affairs and Health*. Department for Occupational Safety and Health, Helsinki.
- Rolfer, B. m.fl. (2012). *Forskning i fara? Forskarna själva om dagens svenska arbetsmiljöforskning*. Gävle University Press, Gävle.
- SBU (2014). *Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården: En handbok*. (2 upplagan). Statens beredning för medicinsk utvärdering, Stockholm.
- Skatteverket (2016). *Södra regionens sjukfrånvaro. En undersökning av möjliga framgångsfaktorer*. Opublicerad rapport 2016-01-31. Skatteverket, Solna.
- Socialdepartementet (2016). *Avsiktsförklaring*. Rapport S2016/01389/SF.
- SOU 2008:10 21+1 => 2: *En myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2011:60 *Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar*. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- SOU 2011:63 *Framgångsrik företagshälsovård – möjligheter och metoder*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2011:79 *Kunskapsområdet företagshälsovård – en rapport om utbildning, utveckling och forskning. En slutrapport från FHV-delegationen*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2014:30 *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*. Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.
- SOU 2015:14 *Långtidsutredningen*. Finansdepartementet, Stockholm.
- SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2015:86 *Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken*. Socialdepartementet, Stockholm.
- SOU 2017:4 *För en god och jämlik hälsa – En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket*. Socialdepartementet, Stockholm.

- Statens arbetsmiljöinstitut (2015). *Faktabok om arbetsmiljö og helse 2015*. STAMI, Oslo.
- Statskontoret (2011). *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2012). *Utvärdering av svenskt bistånd. En översyn av utvärderingsverksamheten*. Rapport 2012:17.
- Statskontoret (2014a). *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*. Rapport 2014:7.
- Statskontoret (2014b). *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket*. Rapport 2014:21.
- Statskontoret (2015). *Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken*. Rapport 2015:2.
- Stanfors, M. (2007). *Mellan arbete och familj. Ett dilemma för kvinnor i 1900-talets Sverige*. SNS, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv (2016). *Låt behoven styra – om arbetsmiljö- och hälsotjänster i framtiden*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Svenskt Näringsliv, SKL, KFO, Arbetsgivaralliansen, LO, Saco och TCO (2013). *Med kunskap blir det lättare att göra rätt – en sammanhållande aktör för kunskapsförmedling inom arbetsmiljöområdet*. Brev till regeringen.
- Tåhlin, M. (2001). ”Trettio års arbetsmiljösatsning – till vad nytta?” *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 7: 129–139.
- Videncenter for arbejdsmiljø (2016). *Den styrkende indsats. Opsamling av erfaringer fra den styrkende indsats for et bedre arbejdsmiljø i årene 2008–15*.
- Vision (2016). *Sjukskrivningarna kostar välfärden miljarder – Ett schyst arbetsliv lönar sig*. Vision, Stockholm.
- Åberg, R. (2013). ”Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering?” *Ekonomisk Debatt*, 2: 6–15.

Kommittédirektiv 2016:02

Nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska föreslå hur ett nationellt centrum för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö och för utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas. Utredaren ska i sitt arbete beakta de analyser och förslag som lämnats av Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet (SOU 2011:60) och Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25).

Utredaren ska bl.a. lämna förslag om

- vid vilken befintlig myndighet eller vilket befintligt lärosäte verksamheten för det nationella centrumet ska placeras,
- verksamhetens utformning och omfattning,
- hur verksamheten ska finansieras genom omprioritering av befintliga medel på berörda anslag inom området,
- eventuell möjlighet till olika former av finansiering från andra aktörer på området av lämplig del av verksamheten efter det att centrumet inrättats, t.ex. kunskapsspridning och särskilda projekt, och
- nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska lämnas så att verksamheten inordnas i befintlig myndighet eller befintligt lärosäte och det kan ske inom ramen för befintliga resurser inom området.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2016.

Arbetsmiljöarbete förutsätter kunskap

Arbetsförhållandena har stor betydelse för utvecklingen av hälsa, lönsamhet och välbefinnande. För att fler ska kunna arbeta längre måste arbetsförhållandena utformas så att människor inte slits ut i förtid. Det handlar också om att förebygga den arbetsrelaterade ohälsan och sjukfrånvaron. Det är därför viktigt att det arbetsmiljöarbete som görs bygger på gedigen kunskap. Forskning av hög kvalitet är en förutsättning för detta. Det är dock många gånger svårt att få forskningsresultat och ny kunskap att nå ut och omsättas till praktisk nytta ute på arbetsplatserna. Kunskapen från forskningen behöver på olika sätt samlas och på ett ändamålsenligt sätt förmedlas ut till företag och andra verksamheter. Arbetsmiljöpolicens utformning ska bygga på kunskap och insatserna ska följas upp och utvärderas.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) finansierar bl.a. forskning om arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetsmarknad. Under 2014 beviljade Forte cirka 190 miljoner kronor för forskning om arbetsliv.

Forskningsmyndigheten Arbetslivsinstitutet avvecklades under 2007 och därefter bedrivs den statligt finansierade forskningen inom området i huvudsak vid universitet och högskolor, varav en del finansieras av forskningsråden. Redan före institutets avveckling bedrevs en huvuddel av forskningen vid universitet och högskolor, men institutet hade, förutom sin uppgift som forskningsutförare, en nationell samlade roll på kunskapsområdet. Myndigheten fungerade också som internationell kontaktpunkt i olika forum inom arbetsmiljöområdet.

I betänkandet Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar (SOU 2011:60) analyserar Arbetsmiljöpolicens kunskapsråd behovet av och förutsättningarna för inrättandet av ett nationellt kunskapscentrum. Arbetsmiljöpolicens kunskapsrådets slutsats är att det finns behov av ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö med ansvar för att stabilt och långsiktigt vårda, upp-

datera och stödja den starka bas av kunskap om arbetsmiljöns beskaffenhet och möjligheter som finns i Sverige. Det finns även ett behov av en svensk nationell representant i vissa internationella organ och nätverk på arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet föreslår att verksamheten ska omfatta områdena omvärldsbevakning, kunskapsbevakning, tillgänglighet av kunskap, kunskaps-sammanställningar och nationell representation.

Pensionsåldersutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25) i april 2013 att det finns behov av en oberoende funktion för forskning och utvärdering inom arbetsmiljöområdet. Funktionen uppdrag ska främst vara att undersöka sambanden mellan arbetsmiljö och arbetsförhållanden och hälsa samt utträde från arbetslivet. Fokus ska ligga på studier som kan visa orsakssamband mellan arbetsmiljörisiker och tidiga utträden från arbetslivet men också mellan god arbetsmiljö och hälsa. Funktionen roll ska också vara att utvärdera effekter av nuvarande arbetsmiljöpolitik och bedöma effekter av olika reformer och åtgärder på arbetsmiljöområdet.

Uppdraget

En särskild utredare ska föreslå hur ett nationellt centrum för samlings och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö och för utvärdering av arbetsmiljöpolitik bör inrättas och utformas.

För att det praktiska arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna ska bedrivas på bästa möjliga sätt behövs kunskap om olika arbetsmiljöfrågor, vilket inkluderar digitala arbetsmiljöer. Arbetsmiljöpolitiken ska utformas efter bästa kunskap och utvärderas för att kunna förbättras. Att tillgängliggöra det kunskapsunderlag som finns genom forskningen är i detta sammanhang viktigt.

Utredningar, experter och organisationer har konstaterat att det finns ett behov av en samlande aktör för att bevaka och förmedla kunskap inom arbetsmiljöområdet. Forskningsområdet omfattar flera vetenskapliga ämnen och discipliner. För att få bra underlag för arbetsmiljöarbetet behöver kunskap från såväl nationell som internationell forskning komma till nytta för att förbättra arbetsmiljön på arbetsplatserna. Det gäller såväl dagsaktuella forskningsrön som äldre forskning. I dagsläget saknas en organisation med överblick över helheten

och med särskilt ansvar för att på olika sätt verka för att kunskapen från forskningen blir mer tillgänglig och kommer till nytta i det praktiska arbetsmiljöarbetet.

Utvärdering av den förda politiken finns på andra områden, t.ex. arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik. Men det saknas ett tydligt uppdrag att utföra en systematisk utvärdering av arbetsmiljöpolitiken. Statskontoret (*Analys av den nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken Rapport 2015:2*) har i en analys av den förra nationella handlingsplanen för arbetsmiljöpolitiken konstaterat att arbetet med effektutvärdering av den förda politiken behöver utvecklas.

Verksamhet och organisation

Verksamheten ska ha ett löpande bevakningsuppdrag när det gäller kunskapsutvecklingen inom området arbetsmiljö. Detta omfattar att bevaka forskning, internationell kunskap och debatt samt myndigheters och organisationers rapportering. Särskild tyngdpunkt ska ligga på arbetsmiljön på kvinnodominerade arbetsplatser och i kvinnodominerade branscher där kunskapsläget särskilt behöver förstärkas. Det ska finnas möjlighet att kunna sätta samman grupper med korttidsengagerade forskare, utredare och andra som kan utföra utvärderingsuppdrag och kunskapssammanställningar. Det nationella centrumet ska inte vara en egen forskningsenhet eller forskningsfinansierande enhet utan i stället vara inriktat mot kunskapsspridning och utvärdering. Centrumet ska samarbeta med forskningsråden om hur resultaten från den forskningen som de finansierar ska kommuniceras. Centrumet ska vara en stödfunktion åt olika aktörer såsom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, myndigheter, organisationer och företag. Det ska vara möjligt att genomföra särskilda uppdrag i samarbete med andra myndigheter och organisationer. Utredaren ska ta ställning till och ge förslag på hur tillräcklig kompetens kan knytas till verksamheten, vilket ofta kan förutsätta forskarkompetens.

Ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering ska bedrivas effektivt, långsiktigt och uppfylla kraven på att ha en övergripande kunskapsbild inom arbetsmiljöområdet. Det kan genomföras genom att ett utökat ansvar och uppgifter läggs på en eller flera av befintliga

myndigheter eller lärosäten, samtidigt som omprioritering sker för att inrymma verksamheten inom befintliga resurser inom området. Det står utredaren fritt att beskriva fler än ett alternativ, dock ska ett av dessa förordas. För det alternativ som förordas ska skälen till den valda lösningen tydligt framgå.

Arbetsmiljöområdet är omfattande och spänner över ett stort antal forskningsområden, ämnen och discipliner. En fråga som utredaren i sitt förslag måste ta ställning till är vilken avgränsning som bör gälla för verksamhetens kunskapsöverblickande ambition och hur samverkan ska ske med bl.a. forskarfinansierade organisationer för att få en effektiv och ändamålsenlig avgränsning av uppgifter och ta till vara synergier.

För att kunna genomföra studier, uppföljningar och utvärderingar behövs tillgång till data och analysunderlag. Utredaren ska se över behovet av och möjligheten att samla eller samordna tillgång till de databaser som behövs samt behovet av att eventuellt bygga upp nya databaser för att bedriva verksamheten vid centrumet, inklusive behovet av författningsstöd för personuppgiftsbehandling. Förslag ska lämnas om hur detta skulle göras, genom omprioritering inom ramen för befintliga resurser inom området.

Kravet på effektivitet innebär att statsförvaltningen ska utnyttja skattemedel ändamålsenligt och att den inte ska använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Övervägandena när det gäller verksamhet ska utgå ifrån detta. Antalet personer som engageras påverkas på olika sätt av hur verksamhetsområdet avgränsas.

Utredaren ska

- lämna förslag till vilken verksamhet som ska bedrivas vid centrumet för samling och spridning av kunskap och forskningsresultat om arbetsmiljö och för utvärdering av arbetsmiljöpolitik,
- analysera och överväga för- respektive nackdelar med olika organisatoriska möjligheter och föreslå hur ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering av arbetsmiljö ska utformas och inrättas,
- föreslå vilka databaser som behövs för att bedriva centrumets verksamhet, såväl befintliga databaser som behovet av att bygga upp nya, inklusive behovet av författningsstöd för personuppgiftsbehandling,

- föreslå och beskriva omfattning av verksamheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sitt arbete beakta de analyser och de förslag som presenterats av det Arbetsmiljöpolutiska kunskapsrådet (SOU 2011:60) och Pensionsåldersutredningen (2012:28). Ett jämställdhetsperspektiv ska beaktas vid genomförandet av uppdraget.

Centrumets roll i förhållande till andra aktörer

Det saknas i dag en aktör med ett utvärderingsuppdrag inom arbetsmiljöpolutikområdet, till skillnad från många andra politikområden där utvärderingsuppdrag finns, t.ex. inom arbetsmarknads-, utbildnings- och socialförsäkringspolitiken.

Det finns i dag ett flertal aktörer inom arbetsmiljöområdet som har i uppgift att sammanställa och förmedla kunskap. Aktörerna finns inom statliga myndigheter, organisationer med anknytning till arbetsmarknadens parter och i företag inom den privata sektorn. Dessutom har forskningsfinansierarna och de enskilda forskarna ett ansvar att kommunicera sina resultat. För att nå ut med kunskapen måste den spridas så att den tillgodoser mottagarnas specifika behov och förutsättningar. Om de aktörer som deltar i eller befinner sig nära det praktiska arbetsmiljöarbetet ute i verksamheterna, s.k. praktisknära kunskapsförmedlande verksamheter, har tillgång till ett bra kunskapsunderlag, kan de fungera som en brygga mellan forskningsrön och praktisk tillämpning. Tillgång till relevant kunskapsunderlag är också nödvändig för en hög kvalitet i det arbetsmiljöarbete som bedrivs. Utgångspunkten ska vara att förslaget till ett centrum för kunskap och utvärdering ska bidra till att befintliga aktörer inom området ges bättre förutsättningar att hitta och kommunicera kunskap som är anpassad efter centrumets målgrupps behov. Att i ökad utsträckning nå ut med kunskap till arbetsplatserna som stöd i det praktiska arbetsmiljöarbetet är ett mål.

Utredaren ska

- kartlägga befintliga aktörer med kunskapsförmedlande eller utvärderande verksamhet inom angränsande områden,
- analysera hur ett centrum för kunskap och utvärdering kan komplettera och förstärka befintlig verksamhet på området och angränsande områden och hur en effektiv och ändamålsenlig samverkan ska utformas utifrån respektive organisationers uppgifter,
- utreda möjligheten till olika former av finansiering från andra aktörer på området av lämplig del av verksamheten efter det att centrumet inrättats, t.ex. kunskapsspridning och särskilda projekt, och
- analysera om ett nytt centrum för kunskap och utvärdering kan innebära förändringar för befintlig verksamhet.

Centrumets roll i förhållande till forskningen

Forskningen inom arbetsmiljöområdet bedrivs vid ett stort antal olika universitet och högskolor. Ett nytt kunskapscentrum ska inte påverka detta förhållande. Däremot kan ett centrum för kunskap och utvärdering ha betydelse för utvecklingen inom de berörda forskningsområdena. Sammanställningar och analyser av befintliga forskningsresultat bör kunna leda till att framtida problem och möjligheter inom arbetsmiljöområdet synliggörs och att forskare ges uppslag till ny forskning. Centrumet ska genomföra både egna studier och uppdrag från regeringen och andra myndigheter. Centrumet ska dock vara inriktat mot kunskapsspridning och utvärdering och inte vara en egen forskningsutförande, forskningsfinansierande eller forskningsbeställande enhet.

Fokus ska vara ett ökat och ömsesidigt utbyte mellan forskning och praktik, men det är också värdefullt om centrumet i samverkan med bl.a. forskningsfinansiärerna och forskningsråden kan bidra till ökad kontakt och kunskapsutbyte mellan forskare inom olika forskningsdiscipliner.

Utredaren ska

- analysera hur ett centrum för kunskap och utvärdering kan utformas för att gynna en positiv utveckling för forskningsområdet utifrån olika målgruppers behov av kunskap.

Nationell representant i arbetsmiljöfrågor

Det finns i många fall behov för Sverige att ha en representation i nordiska, europeiska och internationella forskningsorgan och nätverk. Inom arbetsmiljöområdet saknas alltför ofta en sådan. Det är i dagsläget till stor del beroende på initiativ från enskilda forskare att delta i nätverk. Ett sådant internationellt forskningssamarbete är positivt. Det finns dock även ett behov av mer övergripande nationellt representantskap. I vissa fall finns det redan i dag strukturer för detta, men i andra fall saknas de eller skulle behöva förstärkas. Ett centrum för kunskap och utvärdering bör organisatoriskt och verksamhetsmässigt utformas så att det stärker Sveriges förutsättningar att agera i det internationella samarbetet inom arbetsmiljöområdet.

Utredaren ska

- särskilt belysa på vilket sätt ett centrum för kunskap och utvärdering kan stärka förutsättningarna för ett ökat svenskt engagemang när det gäller arbetsmiljöarbetet inom EU och internationellt, och
- i arbetet utgå från och ta hänsyn till att befintliga och välfungerande strukturer fortfarande ska gälla.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), ska utredaren särskilt analysera sina förslag och redovisa sina slutsatser när det gäller de effekter förslagen kan få för

- andra aktörer med kunskapsförmedlande uppgifter inom arbetsmiljöområdet som utredaren identifierar,
- utvecklingen inom kunskapsområdet,
- det praktiska arbetsmiljöarbetet, och

- Sveriges deltagande i det internationella arbetsmiljösamarbetet.

Utredaren ska

- kostnadsberäkna sina förslag, och
- föreslå finansiering av dessa genom omprioritering inom berörda anslag på området.

Utredaren ska även ta upp andra konsekvenser av sina förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter, forskningsfinansiärer och forskningsråd, forskare, myndigheter och organisationer. Det är angeläget att myndigheter med uppdrag inom området ges goda möjligheter att lämna synpunkter och få information om utredningens arbete.

Utredaren ska föra dialog med andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2016.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:79

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (A 2016:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 september 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 kommittédirektiv om nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (dir. 2016:2). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 3 oktober 2016.

Karolinska Institutet bedriver ett tidsbegränsat programstöd för att ta fram riktlinjer för att stödja evidensbaserad praktik för företagshälsovården. Det är viktigt att ta vara på kunskaperna från denna verksamhet. Utredningen får därför i uppdrag att

- överväga olika alternativ och föreslå var man långsiktigt bör placera ansvaret för att utveckla och ta fram nya riktlinjer som stödjer evidensbaserad praktik för företagshälsovården och
- lämna de fullständiga förslag som bedöms nödvändiga.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Arbetsmiljöforskning nu och då samt kartläggning av forskningsmiljöer i Sverige

Arbetsmiljöforskning nu och då

Arbetsmiljöforskningen i dag

Inom hälsoområdet spelar de åtta landstingsdrivna arbetsmedicinska klinikerna¹ en viktig roll genom sin strategiska placering mellan forskningen, patienter, myndigheter, kommuner, hälso- och sjukvård och företag. De får genom sin verksamhet inblick i de medicinska problem som uppstår i arbetet. Denna inblick styr vilken forskning som bedrivs. Forskningsverksamheten sker i samverkan mellan universitetsinstitutioner och den landstingsfinansierade klinikverksamheten, som på de flesta ställen är förlagd till universitetssjukhus. Exempel på andra forskningsmiljöer med hälsofokus är Centrum för belastningsskador på Högskolan i Gävle, Metalund på Lunds universitet och Stressforskningsinstitutet på Stockholms universitet.

Den tekniska arbetsmiljöforskningen finns på IVL Svenska Miljöinstitutet och Swerea IVF AB samt på de tekniska högskolorna², där den i allmänhet kallas arbetsvetenskap eller ergonomi.

Den samhällsvetenskapliga arbetsmiljöforskningen är mer utspridd på olika ämnen och finns bland annat inom sociologi, psykologi, företagsekonomi, nationalekonomi, arbetsrätt och statsvetenskap. På vissa platser bedrivs flervetenskaplig forskning som berör frågor kopplade till arbetsmiljö, exempelvis vid Institutet för social

¹ Arbets- och miljömedicin finns i Linköping, Lund, Uppsala, Örebro, Göteborg, Stockholm, Umeå, och Sundsvall.

² Teknisk arbetsmiljöforskning finns på Lunds tekniska högskola, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Linköpings universitet och i viss mån på Chalmers tekniska högskola.

forskning (SOFI) vid Stockholms universitet, som består av både sociologer och ekonomer.

Forskning om arbetsmiljö och arbetsliv fick betydande resurser från regeringen under 1970- och 1980-talet, men har sedan mitten av 1990-talet fått en alltmer undanskymd position i forskningspolitiken.³ Redan 2006 uttryckte en internationell expertpanel sina farhågor om att svensk arbetsmiljöforskning höll på att försvagas⁴, en oro som efter nedläggningen av Arbetslivsinstitutet (ALI) ökade⁵. År 2015 konstaterades försvagningen i bibliometriska studier (det vill säga studier som ger mått på produktivitet och kvalitet i forskningen genom hur mycket forskare publiceras och citeras i olika tidskrifter). I en utvärdering som Forte lät göra av svensk arbetsorganisationsforskning⁶ framgår att detta forskningsområdes produktivitet (mätt i antal artiklar) har stagnerat efter 2009.

En annan studie visar att svensk arbetsmiljöforskning, mätt i vetenskaplig publicering, har minskat både i absoluta termer och relativt andra länder. Studien bygger på antalet vetenskapliga artiklar som publicerades i 10 utvalda arbetsmiljö- och ergonomitidskrifter under perioden 1986–2015.⁷ I början av perioden, 1986–1990, låg Sverige på tredje plats efter USA och Storbritannien i absoluta tal, att jämföras med 2011–2015 då Sverige hade sjunkit till åttonde plats. Den svenska andelen av nämnda publiceringar sjönk samtidigt från 9,5 procent till 3,7 procent (se figur 1 nedan). En liknande nedgång i publiceringar inom fältet finns för Storbritannien medan andra nordiska länder verkar ha legat på en stabil nivå under perioden.

³ Håkansta (2013, 2014a, 2016).

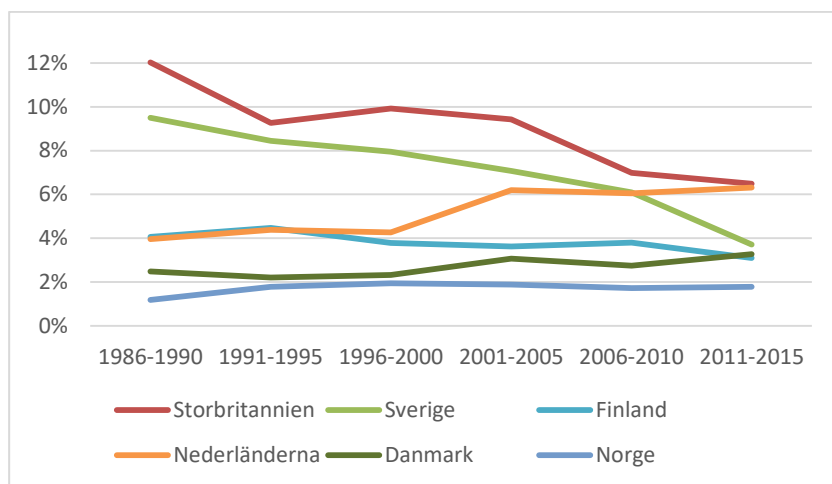
⁴ FAS (2006), FAS (2007).

⁵ FAS (2008).

⁶ Forte (2015).

⁷ Arbetsmiljöverket (2015).

Figur 1 Andel publicerade artiklar i 10 utvalda arbetsmiljö- och ergonomitidskrifter av forskare från Skandinavien, Nederländerna och Storbritannien 1986–2015



Källa: Arbetsmiljöverket (2015), sid. 10.

Arbetsmiljöforskningens organisering nu och då

Forskningspolitiken har varit mer eller mindre gynnsam för arbetsmiljöforskningen. Under 1970- och 1980-talet växte området kraftigt genom stora statliga satsningar. En särskild fond (Arbetsarkyddfonden, sedermera Arbetsmiljöfonden), delvis finansierad genom arbetsgivaravgifter, skapades för att ge stöd till forskning och utbildning inom området. Dessutom etablerades två forskningsinstitut, ett för arbetsmiljöfrågor (Arbetsmiljöinstitutet) och ett för medbestämmande- och arbetsorganisationsfrågor (Arbetslivscentrum). Institutet slogs 1995 samman till en organisation: ALI. En bidragande faktor till satsningarna på arbetsmiljöforskning var att fokus för den dåvarande forskningspolitiken var på samhällsnyttig, tillämpad och verksamhetsnära forskning. Från 1990-talet skiftade forskningspolitiken så att mer fokus lades på att forskningen skulle vara internationellt gångbar och i framkanten av den vetenskapliga disciplinen eller leda till innovation och tillväxt. I Sverige ledde förändringarna till att den öronmärkta finansieringen av tillämpad arbetslivsforskning minskade och att arbetslivsforskarna i stället fick konkurrera om

forskningsmedel som utlystes av de statliga forskningsråden.⁸ I samband med detta fick arbetslivsforskningen mindre tvärvetenskaplig prägel.⁹

ALI var ett nationellt forskningsinstitut och kunskapscentrum för arbetslivsfrågor 1995–2007. Institutet kompletterade den forskning som bedrevs på lärosätena i landet genom nationella tvärvetenskapliga satsningar inom prioriterade områden, bland annat genom att samarbeta med arbetsmarknadens parter och andra samhällsaktörer. Liknande forskningsinstitut finns fortfarande i Norge, Finland, Danmark och en rad andra länder i Europa och världen. Skälen till nedläggningen av ALI 2007 var att minska den statliga byråkratin och att säkra kvaliteten i forskningen genom att låta forskningsmedlen fördelas i konkurrens mellan forskare (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 14). Samma resonemang återfinns i direktivet för denna utredning, nämligen att den nya organisationen inte ska bedriva forskning. Däremot nämner direktivet flera av de funktioner som fanns på institutet. En av funktionerna är informationsspridning, som på ALI bland annat bedrevs genom olika skriftserier och ett arbetslivsbibliotek med mycket kunnig personal. En annan funktion är samverkan med andra länder inom arbetsmiljöområdet, bland annat genom att representera Sverige i internationella organisationer och stödja Regeringskansliets internationella åtaganden i arbetslivssammanhang.

Den forskningspolitik som för närvarande förs är gynnsammare för arbetsmiljöområdet än den var i början av 2000-talet eftersom allt större tonvikt läggs på forskningens samhällsnytta. Att betona samhällsnytta i samband med forskningsfinansiering är ett internationellt fenomen. I Storbritannien, till exempel, där tilldelningen av statliga forskningsmedel i hög grad styrs av en stor nationell forskningsutvärdering, har samhällsnytta införts som ett av flera utvärderingskriterier. OECD rekommenderar, i en utvärdering av Sveriges innovationssystem,¹⁰ att Sverige inför en ny koordineringsmekanism som inte bara spänner över forskning och innovation utan även tar hänsyn till samhällsutmaningarna för att forskningen bättre ska kunna svara på samhällets utmaningar. Som ett lyckat exempel hänvisar OECD till Norges forskningsråd som har ett tredje ben vid sidan av

⁸ Håkansta (2013, 2014a, 2016).

⁹ Grote & Guest (2016).

¹⁰ OECD (2016).

forskning och innovation i form av ett forskningsprogram inom områden av vikt för samhället.

Den senaste forskningspropositionen (prop. 2016/17:50) har två utgångspunkter: att värna den fria forskningen och svara mot globala och nationella samhällsutmaningar. En av sju strategiska satsningar för att möta samhällsutmaningar är ett tioårigt nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning.

Utredningens kartläggning av svenska forskningsmiljöer inom arbetsmiljöområdet

Enligt kommittédirektivet ska ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö placeras vid en befintlig myndighet eller ett befintligt lärosäte. Centrumet ska varken vara en forskningsutförande, forskningsfinansierande eller forskningsbeställande enhet. Centrumet och dess verksamhet placeras enligt direktiven i skärningspunkten mellan forskning och praktik och måste förhålla sig till den forskning som utförs i landet.

Ett steg i utredningens arbete var därför att kartlägga var och i vilken utsträckning forskning inom arbetsmiljöområdet utförs i landet. För att skapa en bättre bild av existerande forskningsmiljöer och hur de skulle kunna bidra till det nationella centrumet skickade utredningen i juni brev till ett urval av forskningsmiljöer med anknytning till arbetsmiljö och till rektorerna på berörda lärosäten. Syftet med brevet var att skapa kontakt för en djupare kartläggning och eventuellt möte. Urvalet gjordes med utgångspunkt i forskningsmiljöernas vetenskapliga kvalitet, storlek och geografiska läge. Utredningen var främst intresserad av större forskningsmiljöer – inte enskilda forskare eller små grupper – på orter som erbjuder forskning inom flera olika vetenskapsområden och där det finns en kritisk massa som återspeglar arbetsmiljöområdets vetenskapliga diversitet. Syftet var inte att hitta en placering av den nya organisationen, även om det i vissa fall uppfattades så.

Brevet följdes upp med en inbjudan till de 14 forskningsmiljöer som visat intresse att delta i kartläggningen att skicka in underlag till utredningen. När underlagen skickats in träffade utredningen ett antal forskningsmiljöer på olika lärosäten i fyra städer: Uppsala,

Stockholm, Lund och Göteborg. Antalet platsbesök till övriga delar av landet begränsades på grund av tidsbrist.

Underlagen som skickades in från forskningsmiljöerna var, enligt den instruktion de fått, beskrivande och självvärderande, högst nio sidor långa och uppbyggda kring följande punkter:

- Historik och presentation av verksamheten i nuläge
- Beskrivning av nuvarande organisation och finansiering (basanslag samt externa anslag) de senaste 5 åren
- Kortfattad SWOT-analys och framåtblickande plan vad gäller verksamheten
- Beskrivning av synen på ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö och på vilka sätt miljö kan bidra till ett sådant
- Eventuell samverkan med andra forskningsmiljöer med anledning av ett nationellt arbetsmiljöcentrum
- Viktigaste publikationer i urval under de senaste 5 åren

I två fall skickade forskningsmiljöer in underlag gemensamt med en annan miljö. Arbetsmiljöhögskolan och Metalund på Lunds universitet skickade ett gemensamt underlag, liksom Sociologiska institutionen och Institutionen för folkhälsa och klinisk medicin på Umeå universitet.

Det tillkom också två underlag från miljöer som inte hade blivit tillfrågade av utredningen. Dessa lämnades inom ramen för ett gemensamt initiativ från olika forskningsmiljöer i Stockholm: Avdelningen för filosofi vid Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad på Kungl. Tekniska högskolan (KTH) och Avdelningen för arbets- och organisationspsykologi vid Psykologiska institutionen på Stockholms universitet (SU).

Följande forskningsmiljöer skickade in underlag till utredningen:

Göteborg

1. Centrum för forskning om arbete och sysselsättning (WE), Göteborgs universitet (GU)

2. Arbets- och miljömedicin (AMM), Sahlgrenska universitetssjukhuset (SaU) och GU

Stockholm

3. Institutet för miljömedicin (IMM), Karolinska institutet (KI)
4. Enheten för ergonomi, Avdelningen för hälso- och systemvetenskap, Skolan för teknik och hälsa, KTH
5. Avdelningen för filosofi, Institutionen för filosofi och historia, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, KTH
6. Avdelningen för arbets- och organisationspsykologi, Psykologiska institutionen, Samhällsvetenskapliga fakulteten, SU
7. Stressforskningsinstitutet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, SU
8. Institutet för social forskning (SOFI), Samhällsvetenskapliga fakulteten, SU

Uppsala

9. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
10. Arbets- och miljömedicin, Akademiska sjukhuset (AkS) och Institutionen för medicinsk vetenskap, Uppsala universitet (UU)

Lund

11. Metalund: 1. Avdelningen för ergonomi och aerosolteknologi (EAT), Institutionen för designvetenskaper, Lunds tekniska universitet. 2. Arbets- och miljömedicin (AMM), Institutionen för laboriemedicin vid medicinska fakulteten, Lunds universitet och Arbets- och miljömedicin Syd, Laboriemedicin, Region Skåne.

Arbetsmiljöhögskolan (AMH), Lunds universitet¹¹

Övriga orter

12. HELIX Competence Centre, Linköpings universitet (LiU)
13. Avdelningen för arbetsvetenskap, Institutionen för ekonomi, teknik och samhälle, Luleå tekniska universitet (LTU)
14. Enheten för yrkes- och miljömedicin, Institutionen för folkhälsa och klinisk medicin, Umeå universitet (UmU)

Sammanfattning av de inskickade underlagen

En fullständig kartläggning av all arbetsmiljörelaterad forskning i Sverige hade varit värdefull för utredningen men var inte möjlig av tids- och resursskäl.

I tabell 1 nedan redovisas vetenskaplig huvudinriktning, antal anställd forskarpersonal och budget för de forskningsmiljöer som deltog i kartläggningen. Eftersom endast ett urval ingick i den översikt som utredningen gjorde ska resultaten inte tolkas som en rättvisande bild av hela fältet. Däremot ger den en uppskattning av storlek och inriktning på ett antal av de ledande forskningsmiljöerna inom arbetsmiljöområdet i Sverige. Ett exempel på tabellens ofullständighet är att endast två orter har en kombination av medicinsk, teknisk och humanistisk/samhällsvetenskaplig inriktning på sin forskning. Det finns teknisk arbetsmiljöforskning även på Chalmers tekniska högskola i Göteborg men eftersom sådan forskning inte bedömdes vara lika omfattande som teknisk arbetsmiljöforskning på lärosäten i Luleå, Lund, Stockholm och Linköping så inkluderades inte högskolan i studien. Däremot ingår Chalmers tekniska högskola i kartläggningen eftersom lärosätet deltar i forsknings-samarbetet Centrum för forskning om arbete och sysselsättning, under ledning av Göteborgs universitet. Tabellen visar sammanfattningsvis att Stockholm, genom flera olika forskningsmiljöer på KTH, KI och SU,

¹¹ Metalund är ett excellenscentrum som finansieras av Forte och består av EAT och AMM. Eftersom det underhand beslutades att Arbetsmiljöhögskolan skulle införlivas i EAT, beslöt de att skicka in ett gemensamt underlag.

har den största vetenskapliga bredden i kombination med hög vetenskaplig kvalitet, att jämföra med exempelvis Lund där den tekniska och medicinska arbetsmiljöforskningen på universitetet är av hög kvalitet, men där den humanistiska/samhällsvetenskapliga arbetsmiljöforskningen är jämförelsevis begränsad och Göteborg, där den tekniska arbetsmiljöforskningen på Chalmers tekniska högskola är blygsammare än på tekniska högskolor i andra städer.

Ytterligare en komplikation med översikten är att den jämför olika slags forskningsmiljöer. Från såväl universitetet i Lund som Linköping handlar underlagen om centrumbildningar (HELIX och Metalund) som är en kombination av forskare från flera olika institutioner och forskningsmiljöer. WE vid Göteborgs universitet är snarare ett slags nätverk av forskare. De flesta andra är institutioner eller avdelningar på lärosäten. Detta påverkar verksamhet och inriktning och ger miljöerna olika tydlig arbetsmiljöprofil.

Slutligen är det vanskligt att beräkna personal och budget i forskningsmiljöer.¹² Därför ska tabellens uppgifter ses som ganska grova uppskattningar. Det framgår emellertid tydligt att lärosätena i storstäderna dominerar både vad gäller antal anställda och budget och att den allra största volymen finns i anslutning till de arbetsmedicinska institutionerna och klinikerna i Stockholm, Lund och Göteborg.

¹² Problematiska aspekter innefattar att det i vissa är fall oklart om endast forskande personal eller även annan personal räknats in, hur forskare som arbetar deltid på olika institutioner i olika projekt räknats, hur budget och personal räknats när miljön bedriver forskning även med annan inriktning än arbetsmiljön, och hur budgeten beräknats.

Tabell 1 Forskningsmiljöer som deltog i kartläggningen: vetenskaplig inriktning, antal forskarpersona och budget

Streck i tabellen betyder att uppgift saknas

Ort	Forskningsmiljö (se nummer i text ovan)	Vetenskaplig huvudinriktning: Medicinsk (M), Humanistisk/samhälls- vetenskaplig (HS), Teknisk (T)	Personal (ungefärligt antal)	Budget (ungefärlig, tkr per år)
Göteborg	1	HS	-	1 000
	2	M	80	70 000 ¹³
	Summa	HS, M	80	71 000
Stockholm	3	M	217	238 000 ¹⁴
	4	T	27	20 000
	5	HS, T	-	-
	6	HS	35	-
	7	HS, M	32	43 000
	8	HS	80	66 000 ¹⁵
	Summa	HS, M, T	391	337 000
Uppsala	9	HS	34	45 000 ¹⁶
	10	M	40	27 000
	Summa	HS, M	74	72 000
Lund	11	HS, M, T	148	131 000 ¹⁷
Linköping	12	HS, T	50	42 000 ¹⁸
Luleå	13	HS, T	50	43 000
Umeå	14	HS, M	25 ¹⁹	21 700
Totalsumma			818	717 700

I tabell 2 nedan delges en kortfattad beskrivning av de forskningsmiljöer som deltog i kartläggningen.

¹³ Summan omfattar bidrag per år från Vinnova, universitetet, partnerorganisationer (21 miljoner kronor per år) samt externa forskningsmedel (21 miljoner kronor per år).

¹⁴ Antal personal och budget som anges är totalt för hela IMM, det vill säga även verksamhet som inte är inriktad på arbetsmiljön utan på den yttre miljön.

¹⁵ Denna summa bygger på fakultetsanslag till forskning och grundutbildning samt externa forskningsmedel 2015.

¹⁶ Till skillnad från de andra miljöerna i tabellen är inte IFAU inriktad på arbetsmiljöfrågor men finns med i egenskap av starkmiljö som utvärderar ett närliggande politikområde.

¹⁷ Angiven personal och budget omfattar såväl avdelningen för ergonomi och aerosolteknologi vid LTH som Centre for Work, Technology and Social Change, i vilken Arbetsmiljöhögskolan ingår, och Arbets- och miljömedicin på LU och Region Skåne.

¹⁸ Summan omfattar externa anslag plus de tredelade HELIX-medel som kommer från universitetet, industrin och Vinnova.

¹⁹ I underlaget anges 25–30 personer vilka omräknat till heltidstjänster är 16–18 per år.

Tabell 2 Kortfattad beskrivning av de medverkande forskningsmiljöerna

Fullständiga namn på miljöerna finns i texten ovan

Miljö	Beskrivning av verksamheten
Göteborg	
WE, GU	WE inrättades 2011 för att främja forskning om långsiktigt hållbart arbete och sysselsättning samt stödja tvärvetenskaplig samverkan mellan framgångsrika forskningsmiljöer. WE anordnar konferenser och initierar projektansökningars med tvärvetenskaplig inriktning. WEs finansiering upphör vid 2017 års utgång.
AMM, SaU/ GU	AMM har följande forskargrupper: arbetsförmåga och ergonomi, biomarkörer och luftvägsinflammation, ljudmiljö och hälsa, miljömedicin och toxikologi, epidemiologi och försäkringsmedicin, säkerhet, organisation och ledarskap. Huvudinriktningar i forskningen är: kroniska luftvägssjukdomar och allergier, exponering och cancerrisk, metodutveckling i AMMs laboratorium, psykosocial stress och hjärtsjukdom, analyser av arbetsförmåga, ljudmiljö i arbetsmiljön samt säkerhetsklimat och säkerhetskultur. AMM arbetar regionalt och nationellt med utbildning för företagsläkare och i försäkringsmedicin, kunskaps spridning och forskning. AMM ger även ut skriftserien Arbete och Hälsa.
Stockholm	
IMM, KI	IMM är en särskild inrättning vid KI med fyra huvudområden: arbets- och miljömedicin, epidemiologi, fysiologi och toxikologi. IMMs särskilda uppdrag innebär riskbedömningar, medverkan i nationella och internationella expertgrupper, myndighetsstöd, forskning och utbildning. Av 18 enheter sysslar flera med arbetsmiljöfrågor. IMM bedriver nära samverkan med Centrum för arbets- och miljömedicin (CAMM) vid Stockholms läns landsting. Huvudsakliga forskningsområden: cancer och andra folksjukdomar, skadlig hudexponering, kemiska, biologiska och fysikaliska exponeringar, ergonomi samt arbetsorganisation, intervention och psykosocial arbetsmiljö (metoder och implementeringsforskning).
Ergo- nomi, KTH	Enheten för ergonomi inrättades 2008. Den bedriver flervetenskaplig forskning om arbete, teknik och produkter utifrån kunskap om hur människor samspelar med teknik, organisation och miljö. Prioriterade inriktningar i forskningen är tillämpade interventionsstudier, belastningsergonomi, arbetsorganisation och förändringsarbete. Tillsammans med KI driver enheten ett kompetenscentrum för företagshälsa. Enheten bedriver även utbildning av doktorander, ingenjörer, studenter och företagshälsovårdspersonal.
Filo- sofi, KTH	Avdelningen för filosofi grundades 2000 och är den enda filosofiverksamheten vid ett svenskt tekniskt universitet. Avdelningen samarbetar med universitet i andra länder kring etiska och filosofiska undersökningar av tekniken och dess samhällseffekter. KTH-avdelningens bidrag är sin kompetens inom risk- och säkerhetsfilosofi.

- Psyko- Avdelningen bedriver grund- och tillämpad forskning om arbetets organisering, logi, psykosocial arbetsmiljö samt arbets- och hälsorelaterade utfall. Större SU forskningsområden omfattar: anställningsvillkor och flexibilitetskrav, flexibelt arbete, organisationsförändringar, stress och hälsa, arbete i yrken med höga emotionella krav, verksamhetsutveckling och arbetsglädje, interaktion mellan arbete och övrigt liv, rekrytering och urval, säkerhet risktagande och olyckor samt inträde och utträde i arbetslivet. Vidare ingår avdelningen i Stockholm Stress Center (se nedan), samverkar med olika samhällsaktörer samt bedriver utbildning.
- Stress, Stressforskningsinstitutet ligger under samhällsvetenskapliga fakulteten och SU har tre avdelningar: sömn och vakenhet, epidemiologi och psykoneuroimmunologi. Det bedriver grund- och tillämpad forskning utifrån tvärvetenskapliga och tvärmotodologiska ansatser. Målet är att tillhandahålla kvalificerad, forskningsbaserad, praktiskt inriktad information om psykosocial arbetsmiljö, stress och interventionsmetoder till politiska beslutsfattare, myndigheter, arbetsmarknadens parter och aktörer inom arbetshälsområdet. Institutet är nav i Fortes excellenscentrum Stockholm Stress Center, som även omfattar psykologiska institutionen (SU) och Centrum för belastningsskedeforskning i Gävle.
- SOFI, SOFI bedriver forskning om sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor. Institutet SU inrättades 1972 och består av en forskningsenhet och en grundutbildningsenhet vid namn Arbetsmarknadskunskap med management (AKPA). Forskningen är i huvudsak kvantitativ, empirisk och komparativ. Stora delar av forskningen handlar om ekonomisk, social och hälsomässig ojämlikhet och är informellt organiserad i tre grupper: en nationalekonomisk med fokus på arbetsmarknadsfrågor och två sociologiska grupper med tonvikt på välfärd och levnadsnivå respektive socialpolitik.

Uppsala

- IFAU IFAU är en myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet som inrättades 1997 som en av de första analysmyndigheterna. Uppdraget omfattar uppföljningar, utvärderingar och studier av tre politikområden: arbetsmarknad, utbildning och socialförsäkring. Forskningens tyngdpunkt ligger inom nationalekonomi (arbetsmarknad) och ekonometri. IFAU arbetar nära Uppsala universitet, särskilt nationalekonomiska institutionen, men även med andra institutioner och centra. I praktiken fungerar myndigheten som ett fristående forskningsinstitut med en stor andel egeninitierade och i vissa fall externt finansierade forskningsprojekt.
- AMM, AMM är en gemensam resurs för landstingen i Dalarna och Uppsala län och region AkS/ Gävleborg och bedriver kvalificerad riskbedömning, riskkontroll, UU patientutredning, information och utbildning. Dessutom ges service åt hälso- och sjukvården, statliga och kommunala verksamheter, arbetsplatser samt enskilda. AMM medverkar även i universitets grund- och forskarutbildning, arrangerar uppdragsutbildningar samt bedriver egen forskning. Forskningen omfattar bl.a. astma och allergier, arbetsmiljön i sjukvården och skolor, organisationsfaktorer, rehabilitering, muskel- och skelettsjukdomar samt psykiatriska sjukdomar.

Lund	
Meta- lund (AMM + EAT)/ AMH	Metalund är ett kompetenscentrum som inrättades 2007. Arbetsmiljöhögskolan driver sedan 2003 olika fakultetsövergripande verksamheter i syfte att stärka forskning och utbildning. Metalunds arbetsmiljöforskning omfattar fysikaliska och kemiska miljöfaktorer, individuell känslighet och metoder för att identifiera miljörelaterad sjukdom, belastningsergonomi, psykosociala aspekter samt risk/säkerhet och organisation och ledarskap. Vidare bedrivs forskning och utbildning om ny teknik och digitalisering samt forskning om kvinnors arbetsmiljö och äldre i arbetslivet. Forskarna arbetar nationellt och internationellt med rådgivning och kunskapsspridning, bl.a. genom att driva Nya Arblin (se avsnitt 5.5)
Linköping	
HELIX, LiU	HELIX är flervetenskapligt och arbetar med arbetslivsfrågor utifrån ett partnerskap mellan Linköpings universitet, industri, offentlig sektor, civilsamhället och arbetsmarknadsorganisationer. HELIX har stöd från Vinnova fram till 2021. Fokus ligger på hållbar utveckling i organisationer och goda arbetsvillkor i termer av lärande, hälsa och jämställdhet i kombination med effektivitet och innovationsförmåga. HELIX bedriver forskning, forskarutbildning, forskningsstöd, för innovationsutveckling och spridning av forskningsresultat.
Luleå	
Arbets- veten- skap, LTU	Arbetsvetenskap etablerades 1974 och bedriver utbildning och forskning inom både teknisk och samhällsvetenskaplig sektor. Forskningen är organiserad i tre ämnen: genus och teknik, industriell produktionsmiljö och teknisk psykologi. Forskarutbildningsämnet filosofi är under uppstart. Forskargruppen har tvärvetenskaplig kompetens. Forskningen handlar om analys, design och utveckling av produkter, produktionssystem och arbetsorganisation utifrån människors fysiologiska, sociala och kulturella förutsättningar.
Umeå	
UmU	Enheten bedriver forskning, utbildning och samverkan. Forskningsområdena omfattar: psykosocial arbetsmiljö; försäkringsmedicin; vibration, buller och kyla; rehabilitering; partiklar och kemisk påverkan; samt belastningsskador och exponeringsbedömningar. Samverkan sker med Arbets- och beteendemedicinskt centrum vid Norrlands universitetssjukhus och andra forskningsmiljöer i Sverige och utlandet. Dessutom bedrivs arbete mot nationella och internationella organisationer samt kommuner, län och företag.

SWOT-analyser

Självvärderande analyser av forskningsmiljöernas styrkor (Strengths), svagheter (Weaknesses), möjligheter (Opportunities) och hot (Threats) inkom i 11 av underlagen. Intentionen med frågan var att på ett enhetligt sätt få veta hur enskilda miljöer upplevde sin egen situation, men i flera svar blandades detta med idéer kring sin egen

roll gentemot det framtida arbetsmiljöcentret. Här följer en kort sammanfattning av framförda synpunkter.

- **Styrkor.** De flesta miljöerna angav att de är väl etablerade, stora och i vissa fall internationellt ledande, vilket är bra ur ett långsiktigt perspektiv. Många pekade på en stark koppling mellan sin forskning och utbildningsinsatser. Flera menade att de har god erfarenhet och kontakter för samverkan med andra forskningsmiljöer och organisationer samt med arbetsplatser och arbetsmarknadens parter. Flera pekade på forskningens samhällsrelevans och bredd, ofta över flera forskningsområden, metodansatser och målgrupper. Ytterligare en styrka som nämndes var utåtriktad verksamhet och synlighet genom media, utbildningar, föreläsningar med mera. Några menade att det är stort söktryck på utanomserade tjänster, men samtidigt svårt att hitta personer med rätt kompetens.
- **Svagheter.** Den oftast förekommande svagheten var resursbrist eller osäkerhet om framtida resurser. Beroendet av medel från forskningsfinansiärer uppgavs leda till begränsade möjligheter att anställa doktorander och assistenter. Vidare angavs att finansieringens ryckighet mellan olika inriktningar försvårar långsiktiga forskningsprogram och kunskapsutveckling. En annan svaghet som uppgavs var tröghet i att omsätta forskning till praktik och policy. Flera påpekade att det är svårt att hitta sökande med tillräcklig kompetens i Sverige. Några uppgav oro inför en framtida generationsväxling då de är beroende av ett litet antal seniora forskare och att det är svårt att inrätta attraktiva anställningar för yngre på grund av kortsiktighet i finansieringen. Några miljöer angav en avsaknad av en viss vetenskaplig kompetens för att kunna arbeta mer tvärvetenskapligt.
- **Möjligheter.** Avseende ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö pekade flera miljöer på möjligheterna att bidra till detta, bland annat genom den samverkan som redan finns mellan arbetsmedicinska kliniker och universitet samt mellan olika forskningsmiljöer. Flera pekade även på sin kännedom i såväl kvalitativa som kvantitativa utvärderingsmetoder. I en del fall beskrevs möjligheter i form av unika datamaterial som tillåter forskning rörande den långsiktiga utvecklingen av arbetsmiljön och hur den samvarierar med olika utfall för män och kvinnor.

Några pekade på goda möjligheter att få ytterligare externa forskningsresurser framöver och att utvecklas till att bli eller bevara en position som internationellt ledande inom särskilda forskningsområden. En miljö pekade på möjligheten att flytta fram arbetslivsforskningens positioner genom att bli bättre på att förena hög vetenskaplig kvalitet med interaktiv samverkan och samhällseffekter.

- **Hot.** Flera pekade återigen på osäkerheten kring externa forskningsanslag och att det i utredningsdirektivet inte anges några resurser till ett framtida centrum. Flera av miljöerna angav intresse att bidra till arbetsmiljöcentrum men med förbehållet att det för detta krävs externa resurser så att inte den egna forskningen och utbildningsverksamheten drabbas. Några nämnde att det är svårt att rekrytera ett visst slags forskare till verksamheten, exempelvis yngre forskargrupperledare. Ett par underlag påpekade att forskningsfinansieringen dragit för mycket åt det medicinska hållet och att rehabiliteringspolitiken har för lite arbetsmiljöfokus.

Forskningsmiljöernas syn på ett nytt centrum för arbetsmiljö

De flesta miljöerna pekade på behovet av en övergripande arena som samlar etablerad kompetens med utgångspunkt i forskning, förmedlar kontakter och skapar överblick över området. Flera angav att den nya organisationen skulle kunna bidra till kommunikationen mellan forskningsmiljöer, arbetsgivare, arbetstagare och praktiker, särskilt inom företagshälsovården.

Ytterligare funktioner som föreslogs för den nya organisationen omfattade:

- följa och bevaka utvecklingen av arbetsmiljön i Sverige och internationellt genom undersökningar och utvärderingar
- identifiera nya risker och problem inom arbetsmiljöområdet som underlag till forskningsfinansiärerna inför nya forskningssatsningar
- förvalta och underhålla kunskapen inom området
- tillhandahålla ett nationellt bibliotek inom arbetsmiljöområdet

- sammanställa och förmedla kunskap men utan att journalistiskt popularisera forskningsresultat
- följa kapacitet och innehåll i de utbildningar som ges på arbetsmiljöområdet för att långsiktigt säkra kompetensförsörjningen
- tillhandahålla databaser med utvärderingar, utvecklingsarbete, forskning och utbildning
- organisera temadagar, hemsidor, webbutbildningar, kunskapsöversikter, rapportserier
- driva frågor av vikt till exempel genom att samordna remissyttrandanden

Det framfördes även metodrelaterade förslag, exempelvis att flera analysnivåer bör beaktas samtidigt så att sambanden mellan arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetsmarknad framträder tydligt och att arbetslivet ses i ett större socialt sammanhang som även omfattar familjeliv, utbildningssystem och välfärdssystem. Flera pekade även på vikten att den nya organisationen både ägnar sig åt traditionella arbetsmiljöproblem och har beredskap att hantera framtida arbetsmiljöutmaningar.

Flera påpekade även behovet av en tydlig kontaktyta mot liknande organisationer i andra länder som förmedlar nationella och internationella kontakter. Genom att öka Sveriges möjligheter att delta i europeiska och internationella samarbeten menade flera att Sverige kommer att kunna påverka mer på europeisk nivå, att fler svenskar kommer att få tjänster inom europeiska arbetsmiljöorganisationer samt att det svenska deltagandet kommer att öka i internationella satsningar på forskning och utbildning.

Beträffande den nya organisationens struktur skiljde sig åsikterna åt. Flera menade att det skulle räcka med en liten forskarbaserad nod som engagerar forskare och andra specialister eller ett litet nav på ett lärosäte eller myndighet, som i sin tur samverkar med regionala noder runtom i landet. I det sammanhanget nämndes att ansvaret för ett nationellt centrum skulle kunna distribueras över alla lärosäten som bedriver arbetslivsforskning, med ett lärosäte som leder administrationen. Någon menade att det skulle behövas en effektiv administration med kommunikatörer och forskarutbildade tjänstemän som lägger ut uppdrag till forskare runtom i landet.

Några pekade även på vikten av arbetsdelning och gränsdragningar mot andra organisationer. Bland annat påpekade några forskningsmiljöer att det är viktigt att tydliggöra rollerna mellan olika aktörer och särskilt att den nya organisationen är fristående från och drivs oberoende av Arbetsmiljöverket och dess inspektions- och tillsynsuppdrag. En forskningsmiljö menade att det är viktigt att särskilja mellan fyra olika relaterade uppdrag inom arbetsmiljöområdet: 1. forskningsfinansiering, 2. forskning, 3. insamling och spridning av kunskap samt 4. åtgärder ute på arbetsplatserna. Enligt förslaget borde forskningsfinansiärerna sköta uppdrag 1, forskarna uppdrag 2 och Arbetsmiljöcentrum endast ägna sig åt nummer 3 och 4.

En annan forskningsmiljö pekade på vikten av att verksamheten bedrivs långsiktigt samt är självständig och oberoende.

Några miljöer pekade ut särskilt prioriterade områden, inklusive kvinnors hälsa, digitaliseringen av arbetslivet, den åldrande arbetskraften och branscher med särskilt stora behov: migrantarbete i jordbruket, byggsektorn, HVB-hem, asylboenden och Socialtjänsten.

Forskningsmiljöernas syn på hur de skulle kunna bidra till ett nytt centrum för arbetsmiljö

Några forskningsmiljöer presenterade villighet att leda den nya organisationen. Flera presenterade villighet att bidra genom att utföra olika slags uppdrag.

Bland de kvaliteter som miljöerna förde fram ingick i nästan alla fall förmågan att bedriva forskning över de vetenskapliga disciplingränserna, exempelvis genom att knyta tekniskt kunnande till hälsoaspekter eller att jobba över disciplinränder i frågor om arbete och hälsa. En annan kvalitet som förekom var att forskningen omfattar flera perspektiv, till exempel individens, arbetsplatsens, organisationens och samhällets. Flera pekade även på sina goda kontakter genom nationella och internationella nätverk. Vidare framförde flera att de bedriver arbetsplatsnära forskning.

Miljöerna uppgav att de gärna kunde bidra med experter för nationella och internationella uppdrag. En miljö angav att den kunde vara nationell nod för utbildning inom arbetsmiljöområdet. Flera menade att de på olika sätt kunde bidra med framtagning av arbetsmiljööversikter.

För att kunna bidra till ett nationellt arbetsmiljöcentrum påpekades emellertid att forskarna behöver finansiering eftersom verksamheter inom universitetets ram inte kan användas för andra syften. Flera miljöer var bekymrade över att direktivet inte angivit några öronmärkta medel för den nya organisationen.

Forskningsmiljöernas syn på samarbeten med andra forskningsmiljöer

På frågan om samverkan mellan olika forskningsmiljöer gavs i princip två olika slags svar. För det första beskrevs hur miljöerna samverkar med andra forskningsmiljöer och nätverk, exempelvis Forum för Arbetslivsforskning (FALF), den Vinnova-finansierade påverkansplattformen gentemot EU:s finansieringsprogram Horisont 2020 och nätverket Arbetsplatsnära FoU för hållbart arbetsliv. För det andra beskrevs hur forskningsmiljöer skulle kunna samarbeta på samma ort om den nya organisationen placerades där.

På Umeå universitet beskrevs ett fruktbart samarbete mellan Institutionen för folkhälsa och klinisk medicin, Sociologiska institutionen och Institutionen för Psykologi.

I Uppsala menade den arbetsmedicinska kliniken att den samverkar med klinikerna i Umeå och Örebro, Högskolan i Gävle, Kompetenscentret för företagshälsa (KTH, IVL, KI) samt Institutet för Personal och Företagsutveckling (IPF) vid Uppsala universitet.

På Lunds universitet har Arbetsmiljöhögskolan integrerats med Institutionen för designvetenskaper, Ergonomi och aerosolteknologi.

På Göteborgs universitet finns ett samarbete och i form av ett nätverk mellan olika institutioner som skulle kunna ge ett bidrag till ett nationellt arbetsmiljöcentrum. Samverkan omfattar institutionerna för arbetsvetenskap, socialmedicin respektive psykologi samt Handelshögskolan, Arbets- och miljömedicin inklusive regionala (ladstingsdrivna) verksamheter på arbetsmedicinska kliniken och Institutet för stressmedicin.

Den mest genomarbetade samverkansplanen kom från ett antal forskningsmiljöer i Stockholm. I planen presenteras förslag på ett nationellt nav som utnyttjar huvudstadens resurser, samtidigt som det möjliggör deltagande av ledande forskningsmiljöer i övriga landet.

Samverkansplanen täcker fysisk och kemisk arbetsmiljö, psykosocial arbetsmiljö, arbetsorganisation och relevanta delar av arbetsmarknadsområdet. Följande lärosäten och forskningsmiljöer förklarar att de är intresserade av samverkan för att axla ansvaret för arbetsmiljöcentrum: KI (IMM och Sektionen för försäkringsmedicin vid Institutionen för klinisk neurovetenskap), SU (Avdelningen för arbets- och organisationspsykologi vid Psykologiska institutionen, Institutet för social forskning SOFI, Stressforskningsinstitutet vid Samhällsvetenskapliga fakulteten) och KTH (Skolan för teknik och hälsa, Avdelningen för filosofi vid Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad).

Inspel till utredningen i samband med seminarier

Utredningen anordnade två seminarier i Stockholm till vilka arbetsmarknadens parter, forskare, myndigheter och andra organisationer med koppling till arbetsmiljöområdet, forskning och politik bjöds in. Det första seminariet hölls 29 september 2016 på temat insamling och spridning av kunskap. Seminariet lockade cirka 75 personer. Seminariet hade fyra utländska gäster som presenterade verksamhet relaterad till insamling och spridning av kunskap i Norge, Nederländerna, Danmark och Storbritannien. I de påföljande paneldiskussionerna hade representanter från svenska myndigheter, lärosäten och arbetsmarknadens parter bjudits in att delta.

Det andra seminariet hölls 24 oktober på temat utvärdering av arbetsmiljöpolicen. Det lockade 65 personer och hade flera talare, alla från Sverige. Dessa personer bestod av en forskare, två tjänstemän från Statskontoret, två tjänstemän från Arbetsmiljöverket samt en statssekreterare (från Arbetsmarknadsdepartementet). Till en paneldiskussion hade ytterligare personer bjudits: en forskare och representanter från myndigheter, forskare och arbetsmarknadens parter.

Under och efter seminarierna uppmuntrades deltagarna att skicka in reflektioner kring kunskapsspridning och utvärdering till utredningen. Sammanlagt 14 inspel skickades in under oktober och november:

1. Akademikerförbundet SSR
2. Arbetsgivarverket
3. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)
4. Karlstads universitet (Arbetsvetenskap)

5. Karolinska institutet (IMM)
6. Kyrkans akademikerförbund
7. Landsorganisationen i Sverige (LO)
8. Lunds universitet (Metalund)
9. Luleå tekniska universitet (Avdelningen för arbetsvetenskap)
10. Malmö högskola (Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, CTA)
11. Svenskt näringsliv
12. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
13. Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
14. Umeå universitet (rektor)

Prioriterade målgrupper

De prioriterade målgrupper som lyfts fram i inspelen är några eller alla av följande: regering, politiker, myndigheter, forskare, arbetsgivare, arbetsmiljöombud, skyddsombud, arbetsmiljökonsulter, experter, företag som säljer arbetsmiljö- och hälsotjänster (exempelvis företagshälsovård), arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, hälso- och sjukvården, skola och universitet, yrkesutbildningar och forskningsfinansiärer.

Gemensamma önskemål om ett nationellt centrum för kunskap och utvärdering av arbetsmiljös verksamhet

De skriftliga inspelen från fackliga organisationer (Akademikerförbundet SSR, Kyrkans akademikerförbund, LO och TCO) och arbetsgivarorganisationer (Arbetsgivarverket, Svenskt näringsliv och Sveriges kommuner och landsting) var till stor del samstämmiga. Även Forte och bidragen från olika lärosäten (Malmö högskola, KI + KTH + SU, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Lunds universitet, Umeå universitet) var i delar samstämmiga. Här följer de

önskemål som de flesta framförde. I nästa stycke följer områden där meningarna skiljde sig åt. Enligt förslagen ska ett arbetsmiljöcentrum:

- *Ha samlat ansvar.* Centrumet bör ha nationellt ansvar för kunskapsområdet och utgöra en tydlig ingång.
- *Vara flervetenskapligt.* Centrumet bör omfatta flera vetenskapliga ämnen och discipliner samt tillämpa flerdisciplinära perspektiv.
- *Skapa översikt över forskning och datamaterial.* Centrumet bör upprätta och underhålla register över publikationsdatabaser samt svenska forskargrupper och forskarnätverk. Det bör även bidra till översikt över pågående forskning i Sverige.
- *Sammanställa kunskap.* Centrumet bör ta fram och förmedla kunskapssammanställningar som kompletterar de som nu görs samt ta fram populärvetenskapliga sammanfattningar av forskning.
- *Databantering.* Centrumet bör samla, driva och tillgängliggöra data samt hänvisa till aktuell statistik. Det bör ansvara för och underhålla databaser med tidsserier och mätdata.
- *Sprida kunskap.* Centrumet bör erbjuda en webbportal med länksamling samt svarstjänst via telefon och mail. Centrumet bör systematisera kunskap och göra den lättillgänglig genom att ta tillvara, sammanställa, paketera och sprida nationella och internationella forskningsresultat
- *Identifiera kunskapsluckor.* Centrumet bör, genom kunskapssammanställningar och tillsammans med forskare och arbetsmarknadens parter, identifiera områden där forskning saknas och kan utvecklas.
- *Bidra till nyttiggörande.* Centrumet bör bidra till att kunskapen omsätts i praktiskt arbetsmiljöarbete.
- *Skapa en mötesplats.* Centrumet bör sammanföra forskare, praktiker och arbetsmarknadens parter. Det bör föra en nära dialog med arbetsmarknadens parter för att bland annat underlätta kunskapspridning.

- *Samla vetenskaplig kompetens.* Centrumet bör organisera sin rekrytering och verksamhet så att det har kontakt med forskningen.
- *Långsiktighet.* Centrumet bör finnas på lång sikt med god finansiering.
- *Internationell nod.* Centrumet bör vara en nod för Sverige i internationella forskningsnätverk, till exempel forskningsnätverket Partnership for European Research in Occupational Safety and Health (Perosh), kontakt i samband med förfrågningar och samarbeten kring forskning samt representera Sverige i olika internationella sammanhang och organ.

Önskemål om arbetsmiljöcentrums verksamhet där meningarna skiljde sig

Inspelen från de fackliga och arbetsgivarorganisationerna innehöll förslag som på vissa punkter skiljde sig åt. Inspelen från lärosätena innehöll delvis liknande synpunkter men var betydligt mer inriktade på forskningsaspekter eller på att driva förslag om centrumets lokalisering. Här följer de förslag som endast några av inspelen tog upp.

Arbetstagarorganisationerna förslag på arbetsmiljöcentrums verksamhet

- *Legitimitet.* Från facken framhölls vikten av att ha vetenskaplig legitimitet och att upplevas som legitim av arbetsmarknadens parter och politiken.
- *Oberoende.* Flera framhöll även vikten av oberoende. Som en konsekvens av detta ansågs det olämpligt att exempelvis placera arbetsmiljöcentrum på Arbetsmiljöverket.
- *Attrahera kompetens.* Endast de fackliga organisationerna lyfte vikten av att attrahera kompetent personal, exempelvis genom att bedriva kvalificerade studier vid arbetsmiljöcentrum.
- *Stärka företagshälsovården.* Även andra nämner detta område men endast de fackliga organisationerna betonar att området kun-

skapsmässigt behöver förstärkas genom yrkesutbildning, forskning och metodutveckling.

- *Prioriterade områden.* Fackliga organisationer framhöll att nya arbetslivsproblem bör prioriteras i arbetsmiljöcentrums verksamhet, till exempel frågor rörande det gränslösa arbetslivet, oreglerad arbetstid, kontaktyrken, digitala arbetsmiljöer, styrning, psykosociala frågor och arbetsorganisation.
- *Stärka skyddsombuden.* Även andra nämner skyddsombuden men endast de fackliga organisationerna betonar att skyddsombudens arbete behöver effektiviseras och stärkas.

Arbetsgivarorganisationernas förslag på centrumets verksamhet

- *Sprida utredningar.* Ett av förslagen som bara kom från arbetsgivarna var att arbetsmiljöcentrum bör sprida utredningar från arbetsmedicinska kliniker.
- *Verktyg och riktlinjer.* Arbetsgivarorganisationerna hade större fokus än andra på att förmedla modeller, metoder och verktyg som underlättar praktisk tillämpning i arbetslivet. Det innefattar att utarbeta riktlinjer för evidensbaserade metoder inom förebyggande och rehabiliterande samt hälsofrämjande arbetsmiljöarbete, liksom att förvalta riktlinjerna för företagshälsovård.

Forskarnas förslag på arbetsmiljöcentrums verksamhet

Förslagen från olika forskargrupper på Sveriges lärosäten hade som huvudsakligt fokus hur forskning kan organiseras i förhållande till centrumet och hur forskarkompetensen i landet på bästa sätt kan tas tillvara.

- *Utnyttja kompetens i hela landet.* Framför allt universiteten i de mindre städerna framförde vikten av att forskning i hela landet tas tillvara och utnyttjas av centret.
- *Forskardriven verksamhet.* Alla svaren utgick från att sätta in arbetsmiljöfrågor i ett större sammanhang i en forskningskontext. Exempel på föreslagna aktiviteter: beskrivningar och analy-

ser, intervention och implementering och utvärdering av arbetsmiljöpolitiken.

- *Flervetenskaplighet.* Flera forskare pekade på behovet av såväl medicinsk som samhällsvetenskaplig forskning. För det behövs metodpluralism och att arbetsmiljöns utveckling och konsekvenser studeras över tid och/eller på en hög aggregeringsnivå.
- *Forskarnätverk.* Några menade att centrumet bör samverka med och utnyttja de forskarnätverk som finns exempelvis FALF och AFoU.
- *Olika kompetenser.* Förutom kvalificerad forskarkompetens menade ett inspel att det även behövs praktikerkompetens för arbetsmiljöcentrums verksamhet, till exempel läkare, ingenjörer, arbetsterapeuter och sjukgymnaster. Dessutom framfördes behov av att upprätthålla kompetens om traditionella arbetsmiljöproblem samtidigt som det finns beredskap för att klara av framtida utmaningar.
- *Prioriterade områden.* Här föreslogs bland annat uppföljning av utbildningar av företagshälsovårdspersonal, validering av metoder och samordning av verktyg från exempelvis Prevent och Sunt Arbetsliv, prioritera arbeten med särskilt höga risker och problem som är vanliga i stora grupper, nya teknik- och organisationsområden samt ”bristyrken” eftersom de ofta sammanfaller med förekomst av stora arbetsmiljöproblem.

Fördelningen mellan kunskapsspridning och utvärdering

Frågan om hur verksamheten ska fördelas mellan kunskapsspridning och utvärdering togs upp i två av forskarinspelen, i två av arbetsgivarinspelen samt i Fortes inspel. Samtliga menar att arbetsmiljöcentrum inte bör ha alltför stort fokus på datahantering och utvärdering utan att det är kunskapsinsamling och kunskapsspridning som bör vara huvuduppdraget.

Definitioner av arbetsmiljö: kort historik

Olika begrepp har använts för att definiera arbetsmiljön genom tiderna. Definitionerna återspeglar hur man sett på arbete, hälsa och säkerhet liksom den betydelse frågan har haft i samhället. Från mitten av 1990-talet har regeringen i många fall integrerat begreppet arbetsmiljö med arbetsmarknads- och arbetsorganisationsfrågor i det vidare begreppet arbetsliv. Detta bredare begrepp används exempelvis i instruktionerna till Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Arbetslivsinstitutet (ALI). Under senare år, exempelvis i den nya arbetsmiljöstrategin, används emellertid begreppet arbetsmiljö flitigare och bredare än tidigare och omfattar nu ofta både traditionella hälsorisker och organisatoriska och sociala arbetsmiljöfaktorer. Förändringen kan bland annat bero på att arbetslivet förändrats eller en vilja från regeringen att harmonisera svensk politik med den i EU.¹

Yrkeshygien och arbetarskydd. Runt förra sekelskiftet handlade arbetsmiljön framför allt om att hålla de anställda vid liv genom att förebygga olyckor och förbättra hygien. För att kontrollera att lagar och regler följdes skapades 1890 Yrkesinspektionen, vilken 1949 ändrade namn till Arbetarskyddsstyrelsen. År 1938 initierades även en sektion för yrkeshygien på Statens institut för folkhälsan. Yrkeshygienikerna verkade för att avlägsna det som var skadligt i dåtidens arbeten, till exempel gengas. Senare utvidgades verksamheten till arbetsrehabilitering och stressforskning.

¹ Stycket bygger på olika beskrivningar av arbetsmiljöforskningens och arbetsmiljöpolitikens utveckling. Nyckelreferenser: FAS (2007); Håkansta (2013, 2014a, 2014b).

Arbetsmedicin. Under 1950- och 1960-talet fick arbetsmiljöfrågan större uppmärksamhet och 1966 bildades det första riktiga arbetsmiljöinstitutet: Arbetsmedicinska institutet (fram till 1971 då det införlivades med Arbetarskyddsstyrelsen). Institutet var en sammanslagning av enheten för yrkeshygien, Arbetsfysiologiska institutet och delar av yrkesmedicin och yrkesdermatologi på Karolinska sjukhuset. Nu vidgades begreppet till att inrymma yrkeshygien, kemiska analyser, buller, arbetspsykologi, stress och arbetsfysiologi.

Arbetsmiljö. 1970-talets politiska radikalisering med krav på inflytande och medbestämmande ledde till att begreppet arbetarskydd successivt ersattes av det vidare begreppet arbetsmiljö. Redan 1947 förekom arbetsmiljö för första gången i tryckt text men först 1974 kom ordet in i Svenska akademiens ordlista. En rad myndigheter bytte nu namn: Arbetarskyddsfonden, som etablerats 1972, bytte 1986 namn till Arbetsmiljöfonden; Arbetarskyddsstyrelsen bytte 2001 namn till Arbetsmiljöverket; Forskningsavdelningen på Arbetarskyddsstyrelsen bröts 1987 ut och kom att heta Arbetsmiljöinstitutet. 1978 trädde Arbetsmiljölagen i kraft.

Arbetsmiljö blir arbetsliv. Medbestämmandebatten ledde till arbetsmiljö alltmer kom att diskuteras i samband med frågor om inflytande och makt: "arbetslivsfrågor". När ett nytt forskningsinstitut etablerades 1977 för att främja implementeringen av medbestämmandelagen fick det också namnet Arbetslivscentrum. På 1990-talet slutade regeringen att beskriva arbetsmiljö och arbetsliv som två skilda företeelser och namnen på vissa myndigheter förändrades. År 1995 slogs Arbetslivscentrum (som 1990 hade bytt namn till Institutet för arbetslivsforskning) samman med Arbetsmiljöinstitutet för att bilda ALI. Samma år stöptes Arbetsmiljöfonden om till Rådet för arbetslivsforskning (RALF). Både ALI och RALF hade till uppgift att främja det man kallade arbetslivsområdet, det vill säga såväl arbetsmiljö- som arbetsorganisations- och arbetsmarknadsfrågor.

Arbetsliv blir arbetsmiljö. Sedan ALI lades ned används begreppet arbetsliv alltmer sällan. Samtidigt används begreppet arbetsmiljö allt oftare, exempelvis i den senaste arbetsmiljöstrategin, för att beteckna både traditionella hälsorisker som organisatoriska och sociala frågor. I dag finns begreppen arbetsmiljö och arbetsliv i instruktionerna för

endast tre myndigheter: Arbetsmiljöverket, Vinnova och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte).

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständigt
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärendena
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]
- Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

Utbildningsdepartementet

- Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
- Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
- En nationell strategi för validering [18]
- Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Utrikesdepartementet

- Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]