

DNr: 2017-01804

DNr: A2017/00711/ARM

Remissvar: Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö (SOU 2017:28)

Sammanfattning av utredningen

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.

Utredningen har kommit fram till att:

- ett arbetsmiljöcentrum ska vara en organisation med både kunskapsspridande och utvärderande uppdrag samt med uppdrag att representera Sverige internationellt.
- det saknas lämpliga värdmyndigheter där centrum kan inrättas. Men att
 - ett nationellt centrum för kunskapsspridning om och utvärdering av arbetsmiljö och dess verksamhet kan placeras på Stockholms universitet, som en särskild inrättning med egen instruktion, eller
 - inrättas som en ny myndighet för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö.
- 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.
 - 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.

Swedish Research Council for Health, Working Life and Welfare

Address Box 894, SE-101 37 Stockholm · **Visiting address** Östra Järnvägsgatan 27

Phone +46 8 775 40 70 **Fax** +46 8 775 40 75

Org.nr 202100-5240 **E-mail** forte@forte.se **www.forte.se**

- arbeta med statistik och bidra till utvecklingen av indikatorer och datamaterial inom arbetsmiljöområdet, men inte vara statistikproducerande.
- stärka Sveriges internationella engagemang i arbetsmiljöfrågor.
- Utredningen föreslår att arbetsmiljöcentrum finansieras genom omföring av befintliga resurser inom området i bred bemärkelse.

Sammanfattande synpunkter på utredningen från Forte

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) ställer sig positiva till att det bildas ett arbetsmiljöcentrum. Vi ser att dess huvuduppgift skulle ligga mellan forskning och praktik, det vill säga att omsätta kunskap till riktlinjer och råd samt samverka med arbetsplatserna.

Dock anser vi att utredningens beskrivning av centrumets tänkta verksamhet i många avseenden överlappar med Fortes uppdrag. Detta gäller till exempel att ta fram kunskapssammanställningar, utvärdera forskning samt kunskaps-spridning och kommunikation, där Forte redan i dag har tydliga uppdrag.

Vidare anser Forte att en alltför stor del av Fortes forskningsmedel, avsedda för arbetslivsforskning, används till centrumets tänkta finansiering. Det finns ett stort behov av fördjupad forskning inom hela arbetslivsområdet för att kunna möta de samhällsutmaningar som uppstår till följd av bland annat digitalisering och globalisering.

Vad gäller placeringen av arbetsmiljöcentrum anser Forte att:

- Centrumet bör av kostnadsskäl inte inrättas som en egen myndighet.
- Om centrumet placeras på ett lärosäte, bör detta vara ett lärosäte med en stark forskningsmiljö inom arbetslivsområdet.
- Centrumets tänkta verksamhet kan delas upp mellan flera aktörer. Forte är en etablerad aktör på arbetsmiljöområdet och delar av arbetsmiljöcentrums tänkta verksamhet - såsom att identifiera forskningsbehov, bygga upp kunskap och kommunicera forskningsbaserad kunskap inom arbetsmiljöområdet – ingår sedan länge i Fortes uppdrag. Därför ser vi det som tänkbart att dessa delar placeras hos Forte.

Fortes uppdrag i förhållande till nytt arbetsmiljöcentrum

Forte har i uppdrag att finansiera och kommunicera forskning inom områdena hälsa, arbetsliv och välfärd, där även arbetsmiljö ingår.

FORTES ORDINARIE SATSNINGAR PÅ ARBETSLIVSOMRÅDET

I och med de omfattande organisations- och strukturförändringar som skett och sker inom arbetslivet till följd av ökad digitalisering, ökad globalisering och ökad grad av tillfälliga anställningsformer, ställs arbetslivet nu inför flera utmaningar som inte minst påverkar arbetsmiljön. För att möta dessa utmaningar är forskningsbaserad kunskap viktig. Därför beviljar Forte årligen ca 100 miljoner kronor till forskning inom arbetslivsområdet.

Det finns ett gediget kunskapsunderlag inom arbetsmiljöområdet, men nya behov uppstår hela tiden. För att skapa förutsättningar för ett hållbart och längre arbetsliv finns ett behov av fördjupad kunskap om hur friska arbetsplatser skapas, hur den arbetsrelaterade ohälsan förebyggs och hur risken minskas för att arbetstagare skadas och slits ut. Forte ser att det finns ett ökat behov av att kunskapen når ut till arbetsplatserna och omsätts i praktiken. Här kan ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljöfrågor fylla en viktig roll.

FORTES NATIONELLA FORSKNINGSPROGRAM OM ARBETSLIVSFORSKNING

Forte har fått i uppdrag av regeringen att inrätta och driva ett tioårigt nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning (S2017/03055/SAM). I och med en utökad forskningsbudget inom arbetslivsområdet kommer Forte att få resurser och möjlighet att, tillsammans med andra forskningsfinansiärer och organisationer inom arbetslivsområdet, leda arbetet med att beskriva den strategiska inriktningen för arbetslivsforskningen (där arbetsmiljö är en viktig del) och den kunskapsuppbyggnad som krävs. Den strategiska forskningsagendan inom området kommer att vara ett viktigt bidrag till forskningen på området och en ledstjärna för arbetslivsforskningen i tio år framöver. Det kommer att stärka Forte som expertmyndighet på arbetslivsområdet och öka möjligheterna till kunskapssammanställningar och kunskapsspridning med en fast förankring i forskningen.

FORTES UPPDRAG ATT NYTTIGGÖRA FORSKNINGSSATSNINGAR INOM FÖRETAGSHÄLSOVÅRD

För att nyttiggöra Fortes tidigare satsning på forskning rörande bland annat förebyggande och rehabiliterande insatser inom företagshälsovårdsområdet, gavs Forte via regleringsbrevet i uppdrag att bidra till att forskningsresultat och kunskap inom detta område sammanställs och kommuniceras (*Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Forte, s. 4*). Fortes styrelse fattade i maj 2017 beslut om att tilldela Irene Jensen och Lydia Kwak 2,5 miljoner kronor för uppdragets

genomförande under 2017. Till utredningen har ett tilläggsdirektiv gjorts där regeringen specifikt pekar på att utredningen ska titta på hur Jensens och Kwaks utvecklade organisationsmodell för riktlinjearbetet kan införas i det kommande centrumet.

FORTES UPPDRAG ATT SATSA PÅ FORSKNING OM ARBETSMILJÖ I KVINNODOMINERADE SEKTORER

Enligt direktiven ska arbetsmiljöcentrums verksamhet ha en särskild tyngdpunkt på arbetsmiljön i kvinnodominerade branscher och på kvinnodominerade arbetsplatser. Inom detta område pågår redan omfattande aktiviteter, hos Forte och hos andra myndigheter. Från Forte kan särskilt nämnas den förstudie och efterföljande utlysning som gjordes med inriktning mot arbetsmiljön i kvinnodominerade sektorer och som resulterade i tio finansierade projekt om totalt nästan 40 miljoner kronor. Forte arbetar nu med att sprida information och kunskap för att stärka projektens genomslag i praktiken.

ÖVERGRIPANDE OM FORTES KOMMUNIKATIONSARBETE, SÄRSKILT INOM ARBETSLIV

Fortes kommunikation syftar till att skapa kännedom om och intresse för Forte-finansierad forskning samt att främja en aktiv dialog kring myndighetens ansvarsområden, vilket inkluderar arbetslivsområdet. Det övergripande målet är att bidra till att forskning finansierad av Forte kommer till nytta i samhället.

Forte kommunicerar och samverkar med sina målgrupper genom olika kanaler och aktiviteter som till exempel konferenser, möten och seminarier, nätverk, nyhetsbrev, rapporter, forte.se och sociala medier. En av framgångsfaktorerna är att de olika aktiviteterna och kanalerna samverkar och därmed stärker varandra och att kommunikationen är målgruppsanpassad.

För att förändring ska ske är samverkan mellan samhällets olika aktörer avgörande. Med Forte Talks har vi skapat en mötesplats för kunskapsutbyte mellan forskare, beslutsfattare, brukare och övriga aktörer som på olika sätt arbetar med eller är intresserade av människors hälsa, arbetsliv och välfärd.

Risk för överlappande verksamhet

Forte ställer sig positiva till ett arbetsmiljöcentrum, men ser stor risk för överlappningar med Fortes verksamhet.

Forte ser att det finns ett ökat behov av att forskningsbaserad kunskap om arbetsmiljö når ut till arbetsplatserna och därmed omsätts i praktiken. Vi ser en fördel med ett arbetsmiljöcentrum, som verkar mellan och binder samman forskning och praktik. Det behövs en aktör som samverkar med

arbetsplatserna, omsätter kunskap till riktlinjer och råd och tar fram arbetsplatsinstruktioner och rekommendationer.

Beskrivningen av Fortes uppdrag i utredningen är följande: *”...forskningsrådet ska främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning på arbetslivsområdet.”*

Denna beskrivning är inte på något sätt heltäckande, utan beskriver bara en del av Fortes uppdrag (Förordning 2007:1431).

För att främja forskning inom arbetsmiljöområdet analyserar och utvärderar Forte forskning samt sammanställer och kommunicerar forskningsresultat/kunskap på arbetsmiljöområdet. Forte identifierar de kunskapsluckor som finns på området och kan därmed finansiera en relevant och heltäckande arbetsmiljöforskning.

Därför anser Forte att risken för överlappningar med centrumets verksamhet är hög inom fler områden:

- Nyttiggöra forskning på arbetslivsområdet.
- Utvärdering av forskning.
- Identifiera forskningsbehov inom arbetslivsområdet.
- Främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv.
- Ansvara för kommunikation om forskning och forskningsresultat inom arbetslivsområdet.
- Främja och initiera forskningssamarbete och erfarenhetsutbyte internationellt och inom EU.

Forte främjar nyttiggörande av arbetsmiljöforskningen genom att göra kunskapen tillgänglig och målgruppsanpassad i form av kunskapssammanställningar av olika slag. I betänkande står det att *”det finns i dag ett flertal aktörer inom arbetsmiljöområdet som har i uppgift att sammanställa och förmedla kunskap”* (kap 5.4.1, s. 113). Vidare beskriver utredningen att *”...det redan finns ett antal organisationer som sprider kunskap om arbetsmiljön och att ytterligare en skulle kunna skapa förvirring.”* (kap5.8.1, s. 134). Om ytterligare en aktör (som föreslås i betänkandet) får i uppdrag att arbeta med kunskapssammanställningar och kunskapsspridning inom arbetsmiljöområdet, ökar komplexiteten och det finns en stor risk för överlappande arbete.

Överlappande arbete är inte bra vare sig för nyttiggörandet av kunskapen eller av kostnadsskäl. Forte har goda etablerade relationer samt insyn i all den forskning på området som finansieras av rådet, samt en välfungerande dialog med forskarna ute på våra lärosäten. Det ger goda förutsättningar för en heltäckande uppbyggnad och spridning av kunskap inom arbetsmiljöområdet.

Kommunikationsuppdraget behöver specificeras

Utifrån Fortes uppdrag och erfarenhet av kommunikation, kunskapsspridning och nyttiggörande av forskning och forskningsresultat inom arbetslivsområdet, kan vi konstatera att beskrivning av detta väsentliga arbetsfält är ytterst knapphändig. Den beskrivning som ändå görs vittnar om en otidsenlig syn på kommunikationsarbete.

För att få till stånd en effektiv och målgruppsanpassad kommunikation och samverkan behövs ett förändrat förhållningssätt till synen på kommunikation. Vi behöver lämna det traditionella sättet att sprida färdiga forskningsresultat, till att djupare undersöka hur forskningen kan nyttiggöras och utvecklas med hjälp av starkare samarbeten mellan forskare och de som är berörda av forskningen och dess resultat. Kommunikation och samverkan bör kunna genomsyra hela forskningsprocessen i de fall där det är lämpligt att tillföra nya perspektiv för såväl forskarna som brukarna. Därför är det viktigt att planera kommunikation och samverkan utifrån övergripande syfte och mål.

Forte genomförde för ett par år sedan, i samband med ett regeringsuppdrag, en omvärldsanalys kring hur andra länder arbetar med att identifiera forskningsbehov och kommunicera forskningsresultat. Analysen visade på ökade krav på bred och interaktiv kommunikation och samverkan. Samtliga undersökta länder betonar vikten av att samverka med olika aktörer i hela processen - från att identifiera kunskapsluckor till att kommunicera forskningsresultat. Att enbart sprida forskningsresultat när forskningsprojektet är avslutat är ofta inte tillräckligt.

Utredningens förslag riskerar att leda till att kunskapsöverföringen tar mer resurser i anspråk, kostnadsmässigt, personellt och tidsmässigt, då fler myndigheter föreslås att till en del göra samma saker. Förslaget leder till ineffektivitet med flera mellanhänder. Att avsändaren för kunskapen kommer längre ifrån mottagaren via flera mellanhänder, minskar dessutom trovärdigheten och hotar därmed att urholka förtroendet för forskningen och för forskningsresultaten.

Om arbetsmiljöcentrums finansiering

Arbetslivsområdet, vilket inkluderar arbetsorganisation, arbetsmarknad och arbete och miljö, är ett av Fortes huvudområden. Den årliga öppna utlysningen är en viktig del i denna finansiering, men den kompletteras även med riktade utlysningar.

Inom ramen för uppdraget om ett tioårigt nationellt forskningsprogram om arbetslivsforskning, får Forte ytterligare 30 miljoner kronor till arbetslivsforskning i år. Satsningen i det nationella programmet medför därmed att vi i år

har möjligheten att bevilja **dubbelt så mycket** medel för forskning inom arbetsliv än vad Forte annars gör inom ramen för den årliga öppna utlysningen. Möjligheten att bevilja medel för forskning inom arbetsliv ökar alltså kraftigt i och med detta uppdrag.

Enligt betänkandet kommer den beräknade kostnaden för att inrätta arbetsmiljöcentrum att bli cirka 45 miljoner kronor per år, fullt utbyggd år tre. Finansieringen gäller oberoende av om det blir förslaget om en egen myndighet eller förslaget om en särskild inrättning vid Stockholms universitet (kap 6.1.1, s. 152). Skillnad i årsarbetskrafter är 30 för egen myndighet och 28 för del av Stockholms universitet. I de båda fallen finns ingen djupare analys av hur utredningen kommit fram till de beräknade antal årsarbetskrafterna. Det finns inte heller en djupare analys av skillnaden mellan de båda alternativen i antal årsarbetskrafter. Betänkandet berör enbart kortfattat vilka kompetenser som behövs vid centrumet, samt att det kan finnas synergieffekter med samlokalisering. Det skulle ha varit värdefullt med en konsekvensanalys av de olika alternativen.

Enligt förslaget ska arbetsmiljöcentrum finansieras till största delen av det tioåriga nationella forskningsprogrammet om arbetslivsforskning som regeringen har uppdragit åt Forte att inrätta. Forskningssatsningen ska enligt uppdraget vara bred och stärka alla aspekter av arbetslivsforskningen för att svara mot utmaningarna inom arbetslivsområdet. Områden som ska prioriteras är ett hälsosamt och hållbart arbetsliv, olika sätt att organisera arbetet samt kunskap om hur arbetsmarknaden fungerar. Detta inkluderar kunskap om hur den arbetsrelaterade ohälsan kan förebyggas och om förutsättningarna för ett längre arbetsliv. Kunskap för att möta strukturomvandlingar, till exempel till följd av globalisering, digitalisering och automatisering, efterfrågas liksom satsningar för att belysa frågor kring exempelvis migrationsströmmar och om diskriminering i arbetslivet.

Om finansiering tas från arbetslivsprogrammet och i stället läggs på en ny centrumbildning kommer forskningssatsningar om arbetsliv i vid mening att minskas. Det skulle också medföra att satsningen som är ämnad till forskning inom hela arbetslivsområdet i större utsträckning kommer gå till arbetsmiljöarbetet. Därmed skulle satsningarna på andra prioriterade områden, som till exempel digitalisering och integration i arbetslivet, minskas.

Om arbetsmiljöcentrums placering

Huvudförslaget i betänkandet är att ett nationellt arbetsmiljöcentrum inrättas som en ny myndighet. Ett alternativt förslag är att centrumet placeras på Stockholms universitet.

Förslaget att Arbetsmiljöcentrum blir en egen myndighet, ser Forte inte som ett lämpligt alternativ. I betänkandet står visserligen *Kostnaden för en egen myndighet är ungefär den samma som om verksamheten organiseras inom en existerande myndighet* (kap 4.2, s 76) men det framgår inte tydligt hur utredningen kommit fram till den slutsatsen. Det finns redan många aktörer inom arbetsmiljöfältet, där centrumet skulle kunna placeras utan de extra administrativa kostnaderna. Det skulle inte vara kostnadseffektivt att inrätta ytterligare en myndighet som kräver sin egen administration.

Om arbetsmiljöcentrum ska placeras på ett lärosäte, bör det vara på ett med starka forskningsmiljöer kring arbetsmiljöfrågor för att ta tillvara möjligheter till synergieffekter. Vår finansiering indikerar att det finns starka forskningsmiljöer på flera ställen i landet, som inte berörs i utredningen. **Om** centrumet ska placeras vid ett lärosäte bör frågan om vilket lärosäte utredas ytterligare.

Forte förordar att arbetsmiljöcentrum placeras hos redan befintliga aktörer. Det behöver inte nödvändigtvis placeras hos bara en aktör utan kan delas upp mellan flera. Forte är en etablerad aktör på arbetsmiljöområdet och delar av arbetsmiljöcentrums tänkta verksamhet - analysarbete och spridning av forskningsbaserad kunskap – ingår sedan länge i Fortes uppdrag. Därför ser vi det som tänkbart att dessa delar placeras hos Forte. Forte utvecklar kontinuerligt analysverksamheten och att placera delar av centrumet på Forte skulle kunna ge synergieffekter.

De delar av den föreslagna verksamheten som inte lämpligen placeras hos forte, kan på liknande sätt som det klimatpolitiska rådet inrättas inom ramen för befintlig myndighet. Detta gäller specifikt den del av centrumet som ska utvärdera arbetsmiljöpolitiken.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Ethel Forsberg efter föredragning av forskningssekreterare Andreas Björke.

Ethel Forsberg
Generaldirektör