



Avdelningen för central tillsyn
Birgitta Melin, 08 730 9266
birgitta.melin@av.se

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utarbeta en kunskapsstrategi

I regeringsbeslut den 31 maj 2007 har Arbetsmiljöverket (AV) fått i uppdrag att senast den 31 december 2007 utarbeta en kunskapsstrategi för sitt verksamhetsområde.

AV fick motsvarande uppdrag i maj 2003, N2003/3598/ARM, och rapporterade utförligt om utvecklingen på arbetsmiljöområdet och om kompetensförsörjning, kompetensbehov, kunskapsförsörjning och kunskapsbehov. Den här rapporten kommer därför att koncentreras till förändringar sedan förra rapporteringstillfället.

Huvudpunkten i den kunskapsstrategi som redovisades var AV:s önskemål om att få ett eget anslag för forskning och utveckling, vilket också har tagits upp i budgetunderlagen under senare år. AV har inte tilldelats särskilda anslag för forskning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att AV har behov av arbetsmiljöforskning i föreskriftsarbetet, för utveckling av tillsynsmetoder, för kunskapsförmedling och för att mäta effekterna av insatser på arbetsmiljöområdet.

AV:s utredning av behovet av forskning på arbetsmiljöområdet visar att arbetsmiljöforskningen måste säkras långsiktigt. Vi föreslår därför att det inrättas ett nytt forskningsråd för arbetsmiljöområdet. Vi föreslår dessutom att AV tilldelas 5-10 miljoner kronor årligen för pilotstudier och kunskaps-sammanställningar. För att garantera anknytningen till arbetslivet bör prioriteringar av forskningsprojekt vid det föreslagna forskningsrådet genomföras i samarbete med arbetsmarknadens parter. Ett alternativ till att inrätta ett nytt forskningsråd skulle kunna vara att FAS eller VINNOVA tilldelas särskilda medel för arbetsmiljöforskning.



Behovet av vetenskapligt underlag för hygieniska gränsvärden kommer att finnas kvar under överskådlig framtid. Finansiering på nuvarande nivå av den Svenska Kriteriegruppen och den Nordiska Expertgruppen måste därför säkras även efter 2009.

Utvecklingen inom verksamhetsområdet

Nedläggningen av Arbetstlivsinstitutet

Den stora förändringen i utvecklingen inom verksamhetsområdet är nedläggningen av Arbetstlivsinstitutet (ALI) den 30 juni 2007.

I oktober 2006 fanns vid ALI 16 professorer och 126 disputerade forskare. För många forskare har det i samband med nedläggningen skapats förutsättningar för fortsatt verksamhet på olika universitet och högskolor. I september 2007 ägnade sig 12 professorer och 98 disputerade forskare fortfarande åt arbetsmiljöforskning. Tillfälliga lösningar hade kommit till stånd genom bidrag till flera av landets universitet och högskolor. Ett långsiktigt trygghande av arbetsmiljöforskningen saknas dock. Dessutom har redan sammanlagt 140 professorer, forskare, doktorander och forskningsassistenter lämnat arbetsmiljöforskningen för annan verksamhet.

Utvärdering av arbetsmiljöforskningen

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) har på regeringens uppdrag gjort en utvärdering av svensk arbetsmiljöforskning, Utvärdering av svensk arbetsmiljöforskning, 2007. Utvärderingen gällde såväl vetenskaplig kvalitet som forskningens samhällsrelevans. I uppdraget ingick också att belysa och kommentera det framtida behovet av nationell forskning inom arbetsmiljöområdet. Vidare skulle FAS uppmärksamma AV:s behov av forskning för framtagning av gränsvärden i sitt föreskriftsarbete.

Utvärderingen visade att forskningen inom de utvärderade forskningsområdena, kemiska, fysikaliska och biologiska hälsorisker, fysiska belastningsskador inklusive samspelet med psykisk stress, bedömdes ha god kvalitet, relevans och en god balans mellan nya områden och utveckling av etablerade forskningsområden.

I samband med utvärderingen har volymen på den samlade arbetsmiljöforskningen beräknats. Studien visade att tillgängliga medel för forskning inom arbetsmiljöområdet minskat något sedan 1980-talet, men varit tämligen stabil under det senaste decenniet. Den totala volymen låg vid årsskiftet 2006/2007 på cirka 270 miljoner kronor. Finansiering av den



verksamhet som överförts till universiteten i samband med ALI:s nedläggning är på längre sikt osäker.

I utvärderingsrapporten framförs ett antal rekommendationer, framför allt att särskilda forskningsmedel anvisas för arbetsmiljöforskning.

Analys av konsekvenserna av utvecklingen

Sverige har historiskt haft en stark och kvalitativt högtstående arbetsmiljöforskning av stor betydelse för tillsyn och regelarbete. Det är mot den bakgrunden viktigt att skapa förutsättningar för att bibehålla den höga kompetensen inom forskningen och därigenom den, i ett internationellt perspektiv, positiva utvecklingen av arbetslivet både vad avser arbetsmiljöförhållanden och produktivitet.

I den nya EU-strategin på arbetsmiljöområdet för åren 2007 - 2012 poängteras att både grundläggande och tillämpad forskning för att öka kunskaperna på arbetsmiljöområdet är nödvändig för att beskriva exponering, för att identifiera orsaker och effekter och för att utveckla preventiva lösningar och ny teknologi. Arbetsmiljöbyrån i Bilbao uppmanas att uppmuntra de nationella arbetsmiljöinstituterna att besluta om gemensam prioritering, utbyta resultat och att inkludera arbetsmiljökrav i sina forskningsprogram. EU-kommissionen uppmanar medlemsländerna och arbetsmarknadens parter att främja en snabb praktisk implementering av forskningsresultat genom att göra enkla instrument tillgängliga för företagen, särskilt småföretagen.

Det förslag till ILO-konvention som för närvarande är på remiss (C 187, R 187) kommer att ytterligare understryka behovet av forskningsunderlag som en bas för bl.a. nationella system för arbetsmiljöövervakning

Pågående och planerat forsknings- och utvecklingsarbete

En för AV väsentlig forsknings- och utredningsverksamhet bedrivs av den Svenska Kriteriegruppen och den Nordiska Expertgruppen för hygieniska gränsvärden. Grupperna har till uppgift att dokumentera och bedöma det vetenskapliga underlaget inför beslut av gränsvärden på det kemiska området. Genom nedläggningen av ALI har verksamheten överförts till AV, och bedrivs med en särskild anslagspost och i lokaler belägna på Karolinska Institutet.

Tidigare har viss annan forskning i begränsad omfattning kunnat bedrivas med AV som beställare och bekostad genom AV:s anslag. Som exempel kan nämnas ett pilotprojekt om biologiska stressmarkörer. Under det senaste året har AV delfinansierat utveckling av miniprovtagare för partiklar vid Institutet för



Tillämpad Miljömedicin och bidragit med en mindre summa för mätning av exponering för kvarts.

Ingen ytterligare finansiering från AV:s budget finns för närvarande planerad.

Samverkan med universitet, högskolor, myndigheter, näringslivet m.fl.

AV samverkar direkt med forskare och forskningsinstitutioner. För några år sedan genomfördes en kartläggning av AV:s kontakter med forskare och forskning. Den visade att AV:s handläggare och inspektörer har ett vittförgrenat kontaktnät med forskare inom sina ämnesområden. Tidigare samarbetade handläggare inom AV med forskare inom olika projekt. På de flesta arbetsmiljöområden finns det fortfarande en eller flera personer inom AV som har en god överblick över forskningen och ett bra kontaktnät med aktiva forskare, på klassiska områden som kemi, mikrobiologi och belastningsergonomi, men även inom områden som organisatoriska och psykologiska frågor.

Behov av forsknings- och utvecklingsarbete

Sammanfattningsvis kan sägas att AV har behov av vetenskapligt underlag i föreskriftsarbetet, för utveckling av tillsynsmetoder, för kunskapsförmedling och för att mäta effekterna av insatser på arbetsmiljöområdet.

I föreskriftsarbetet krävs vetenskapligt underlag för att fastställa krav på arbetsmiljön i föreskrifterna. Det gäller t.ex. gränsvärden för buller, elektromagnetiska fält och kemiska ämnen. I samband med fastställande av kravnivåer krävs också utveckling av mätmetoder, vilket innebär forskningsinsatser. Kravet på vetenskapligt underlag för beslut om kravnivåer gäller även på de ergonomiska, organisatoriska och psykologiska områdena.

För tillsynen finns ett antal standardmetoder som är väl beskrivna i AV:s interna styrdokument. Det finns allmänna interna regler för inspektionsverksamheten, men också strategier för tillsyn på olika områden t.ex. byggområdet och marknadskontroll, samarbete med andra myndigheter och gränsdragningar i tillsynen. AV arbetar med särskilda prioriterade områden under olika perioder. I samband med förberedelser för tillsyn på särskilda områden och utarbetande av tillsynsstrategier behövs olika former av kunskapssammanställningar, checklistor och andra tillsynsstöd. När ny teknik börjar tillämpas och nya företeelser uppkommer behöver tillsynsmetoder modifieras och sammanställningar av kunskapsläget göras. Många gånger krävs också särskild forskning, mätningar eller utredningar.



Ett stort antal ärenden och förfrågningar via e-post, post och telefon kommer dagligen in till AV. Strävan är att på sikt styra över en del av de förfrågningar som nu ställs till handläggare och inspektörer genom att utveckla en Svarstjänst, med ansvar för att hantera, dokumentera, bevaka och följa upp inkomna förfrågningar som rör verksamheten eller sakfrågor inom verkets ansvarsområde. En förutsättning för detta är fortsatt utveckling av webbplatsen. För att besvara förfrågningarna till svarstjänsten, handläggare och inspektörer krävs ständig utveckling av underlag, t.ex. kunskapssammanställningar och hjälpmedel.

Det finns dessutom behov av tillgång till en vetenskapligt baserad interventionsforskning, som kan sägas utgöra den mer kvalificerade (vetenskapliga) delen av utvärderingsområdet. Ytterst handlar det om att mäta effekterna av olika samhällsinterventioner, bl.a. AV:s tillsyn.

Sammanställningar av vetenskapligt belagd kunskap behövs när nya områden, nya frågeställningar och problem uppkommer. AV har tidigare kunnat ha en dialog med ALI:s forskare om mindre problem och metodfrågor och kunnat initiera sammanställningar på större områden. ALI hade enligt sin instruktion att bistå AV med vetenskapligt underlag för tillsynen. Det finns idag ingen samhällsrelaterad institution som har ett sådant uppdrag. På nya problemområden saknas ofta tillräcklig kunskap även internationellt.

AV gjorde under år 2004 en genomgång av forskningsbehovet på arbetsmiljöområdet och samlade ett antal förslag till forskningsprojekt. De flesta av förslagen är fortfarande aktuella. Samtidigt tillkommer nya forskningsbehov. AV har i sin omvärldsbevakning noterat ett antal tendenser till förändringar i arbetslivet där tillämpad arbetsmiljöforskning och sammanställningar av kunskapsläget behövs för att minska risken för negativ påverkan, besvär och arbetsskador. AV ser fram emot att det skapas resurser för en fortsatt dialog med arbetsmiljöforskare om angelägna forskningsområden.

AV vill i övrigt hänvisa till de områden som lyfts fram av Svenska Läkaresällskapets sektion för Arbets- och miljömedicin i deras skrivelse den 17 december 2007. AV delar de bedömningar som görs där.

Strategi

Forskningsfinansiering

Sammanfattningsvis kan sägas att AV har behov av arbetsmiljöforskning i föreskriftsarbetet, för utveckling av tillsynsmetoder, för kunskapsförmedling och för att mäta effekterna av insatser på arbetsmiljöområdet.



Problemet är den kraftiga minskningen av långsiktig finansiering av arbetsmiljöforskningen. Många forskare har därför lämnat arbetsmiljöområdet. Det finns risk att de fortfarande aktiva forskarna lämnar forskningen helt eller inriktar sig mot andra områden. Kompetensförlusten kan ske snabbt.

Finansiering av forskningen inom arbetsmiljöområdet behöver således säkras. Vi föreslår att det inrättas ett nytt forskningsråd för arbetsmiljöområdet. För att garantera anknytningen till arbetslivet bör prioriteringar av forskningsprojekt vid det föreslagna forskningsrådet genomföras i samarbete med arbetsmarknadens parter. Ett alternativ till att inrätta ett nytt forskningsråd skulle kunna vara att FAS eller VINNOVA tilldelas särskilda medel för arbetsmiljöforskning.

Vi föreslår vidare att AV tilldelas anslag för pilotstudier och kunskapssammanställningar. Enligt en grov uppskattning behövs 5-10 miljoner kronor årligen.

Kriteriegrupperna

Behovet av dokumentation och bedömning av det vetenskapliga underlaget för gränsvärden på det kemiska området kommer att finnas kvar under överskådlig framtid. Det är därför viktigt att finansiering på nuvarande nivå av den Svenska Kriteriegruppen och den Nordiska Expertgruppen säkras genom särskilda anslag även efter år 2009.

I detta ärende har överdirektören Remaeus beslutat. Avdelningsdirektören Melin har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillsynscheferna Köhler Krantz och Nilsson, chefsjuristen Middelman och administrativa chefen Schönefeld deltagit.

Bertil Remaeus