

**LANDSKAPSREVISIONEN**Dokumentnamn  
**Effektivitetsrevision**Datum  
18.02.2016Nr  
8/2016**Till Ålands lagting****Granskning av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet****Innehåll**

1.	Sammanfattning .....	2
2.	Bakgrund .....	3
3.	Organisationen .....	4
4.	Verksamheten .....	8
4.1.	Tillsyn inom social-, hälso- och sjukvården .....	8
4.2.	Laboratoriet .....	9
4.3.	Veterinärvården .....	10
4.4.	Miljö- och hälsoskydd .....	11

## 1. Sammanfattning

Granskningen av Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) har omfattat hela verksamheten. Målsättningen har varit att göra en bedömning av myndighetens effektivitet och hur väl den interna styrningen och kontrollen fungerar. Miljöskyddsinspektörernas arbetsområde har ägnats särskild uppmärksamhet.

De viktigaste slutsatserna från granskningen är följande:

- Styrelse för ÅMHM behövs inte om man ser till de ärenden som nu behandlas där. Myndighetschefen kan få utökade befogenheter (jämför t.ex. med AMS som inte har någon styrelse). Finner man att vissa ärenden (sakfrågor utan politisk koppling) kräver en bredare förankring kan prövningsnämnden ges utökade befogenheter. Politiskt inflytande över den lagstyrda verksamheten bör inte finnas. Den politiska styrningen sker via lagstiftningen som hanteras på social- och miljöavdelningen. Därifrån kan även föreslås prioriteringar av områden som tillsynen borde inriktas på.
- Under senare år har det varit många byten på tjänsten som myndighetschef. Då ordinarie tjänsteinnehavare varit moderskapsledig och tjänstledig har 3 personer vikarierat i olika perioder från mars 2012 till maj 2015. Även myndighetsjuristtjänsten har innehafts av 3 personer sedan tjänsten tillsattes i augusti 2011. ÅMHM har lidit en hel del av detta. Den interna styrningen och kontrollen har blivit lidande och nödvändigt utvecklingsarbete har blivit ogjort.
- Den interna styrningen och kontrollen inom ÅMHM har inte fungerat tillfredsställande, undantaget laboratoriet. Det är förvånande att ingen systematisk kartläggning av miljölagstiftningen finns och vad den i praktiken innebär för myndighetens uppdrag. Myndighetsjuristens pågående arbete med detta borde prioriteras ännu kraftigare.
- Tillsyn inom social-, hälso- och sjukvården flyttades till ÅMHM. Den borde flyttas tillbaka till landskapsregeringen eftersom den inte passar in i den övriga verksamheten. Sakkunskapen inom detta område finns på socialbyrån samt hälso- och sjukvårdsbyrån varför man är bäst lämpad att även sköta tillsynen. Det är inte ändamålsenligt att bygga upp kompetens inom detta omfattande ämnesområde på två olika ställen inom landskapets förvaltning.
- En privatisering av laboratorieverksamheten skulle knappast fungera på grund av Ålands litenhet. En privat företagare skulle få stora kostnader, till exempel för vattenövervakningsprogrammet krävs flera båtar och en bil. Man skulle kunna tänka sig att bjuda ut verksamheten enligt ”driftsprivatiserings-modell” men inbesparingen blir antagligen marginell. Eftersom verksamheten fungerar väl är det inte motiverat att utreda detta i nuläget.
- Landskapsregeringen måste åtgärda bristerna i lagstiftningen inom veterinärvården. En ny djurskyddslag planeras av landskapsregeringen. Det vore mest ändamålsenligt att gå in för blankettlagstiftning inom detta speciella område. Högst antagligen behövs en landskapsveterinär för att tillsammans med lagberedningen och ÅMHM arbeta med detta. Alternativt överförs alla

veterinärfrågor till ÅMHM vilket fordrar en veterinär till för att man ska klara av både det löpande veterinärarbetet inklusive jour och lagstiftningsarbetet.

- ÅMHM bör utveckla en praxis för handläggningen av olika ärenden och dokumentera denna (ingår som en del i det pågående kvalitetsarbetet). Myndighetschefen och -juristen har nyckelroller i detta arbete. ÅMHM har den praktiska sakkunskapen inom sitt område och de bästa förutsättningarna att ta fram anvisningar. Samma sakkunskap finns inte hos landskapsregeringen. Det är inte ändamålsenligt att ha tjänstemän med tillräcklig kompetens inom de olika miljöområdena på två olika ställen inom landskapets förvaltning.
- Ett mer strukturerat arbetssätt efterlyses. Det behövs tydligare styrning. På grund av bristerna går relativt mycket arbetstid till annat än den huvudsakliga arbetsuppgiften - tillsyn och provningar. Det finns goda möjligheter att öka den debiterbara arbetstidens andel av den totala arbetstiden framöver.
- Praxis inom ÅMHM borde likna den i riket så mycket som möjligt. Avvikande tolkning av regelverket borde undvikas, i synnerhet om resursåtgången är betydande. Ett exempel på detta är tillsynen av passagerarfartyg i det åländska fartygsregistret där rikets tillvägagångssätt bör tillämpas.
- Arbetsrotation rekommenderas. Det ger möjlighet till nya utmaningar och kompetensutveckling för inspektörerna. Samtidigt minskar sårbarheten då inspektörer kan vikariera varandra bättre. Detta gäller särskilt miljöprovningssärenden där problemen med långa handläggningstider är som störst.
- ÅMHM bör utveckla tillsynen genom att införa riskbaserad tillsyn på objektnivå. Dagens system innebär att en verksamhet med godkänd riskhantering kontrolleras lika ofta som en som konstaterats ha brister. Därtill leder inte alltid brister vid tillsynen till ett föreläggande (inklusive tilläggsavgift). Verksamheter med fungerande riskhantering ska kunna ha en lägre tillsynsavgift. Systemet med årsfakturering bör överges.

## 2. Bakgrund

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) bildades den 1 januari 2008. Då överfördes Ålands miljöprovningssammansättnings uppgifter samt miljö-, djurskydd- och alkoholserveringstillsynen från landskapsregeringen till ÅMHM. Miljöhälsovården, veterinärvården och livsmedelslaboratoriet övertogs från Ålands hälso- och sjukvård. Den 1 januari 2009 överfördes Ålands miljölaboratorium och Ålands försöksstations laboratorium till myndigheten och sammanslogs till ÅMHM Laboratoriet med ansvar för både mikrobiologiska och fysikalisk-kemiska analyser i livsmedel, jord, vatten och sediment samt provtagning enligt vattenövervakningsprogrammet. Den 1 januari 2014 överfördes tillsyns- och tillståndsuppgifter inom social- samt hälso- och sjukvård från landskapsregeringen till ÅMHM.

De centrala delarna av myndigheten samt smådjurskliniken Zodiaken är lokaliserade i Hälsans hus på Norragatan 17 i Mariehamn, medan laboratoriet finns i landskapsägda lokaler i Jomala, Prästgården by.

Under de senaste åren har budget och utfall för ÅMHM utvecklats enligt följande:

	2012		2013		2014		2015		2016
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget
<b>ÅMHM</b>									
Inkomster	330 000	479 780	422 000	520 496	596 000	615 978	600 000	807 534	600 000
Verksamhetsutgifter	-1 727 000	-1 778 074	-1 811 000	-1 819 896	-2 042 000	-1 880 772	-2 154 000	-2 031 740	-2 154 000
	-1 397 000	-1 298 294	-1 389 000	-1 299 400	-1 446 000	-1 264 794	-1 554 000	-1 224 206	-1 554 000
<b>ÅMHM Laboratoriet</b>									
Inkomster	365 000	343 163	382 000	368 935	360 000	375 636	360 000	365 243	365 000
Verksamhetsutgifter	-710 000	-701 000	-702 000	-716 714	-720 000	-661 781	-718 000	-747 744	-724 000
Internhyra							-154 000	-154 000	-154 000
	-345 000	-357 837	-320 000	-347 779	-360 000	-286 145	-512 000	-536 501	-513 000
<b>ÅMHM totalt</b>									
Inkomster	695 000	822 943	804 000	889 431	956 000	991 614	960 000	1 172 777	965 000
Verksamhetsutgifter	-2 437 000	-2 479 074	-2 513 000	-2 536 610	-2 762 000	-2 542 553	-3 026 000	-2 933 484	-3 032 000
	-1 742 000	-1 656 131	-1 709 000	-1 647 179	-1 806 000	-1 550 939	-2 066 000	-1 760 707	-2 067 000

2014 budgeterades för en inkomstökning eftersom förhöjningar i avgiftstaxan trädde i kraft då. Kostnadsbudgeten höjdes också märkbart eftersom tillsynen inom social- samt hälso- och sjukvårdsområdet tillkom. I och med införandet av systemet med internhyra har den budgeterade kostnadsramen ökat ytterligare 2015 och 2016. Internhyran för laboratoriet kommer att ses över av fastighetsverket och kan komma att bli lägre framöver.

I utfall 2015 (preliminärt) ingår 2 stycken årsfaktureringar i inkomsterna. 198.883 euro hör till årsfaktureringen 2015 som tidigare lades på grund av systembyte i november/december 2015. Kostnadsökningen från 2014 till 2015 beror till största delen på ökade personalkostnader. En förklaring är också landskapsregeringens byte av ekonomisystem som ledde till att inköpsfakturer bokfördes 2015 fastän de hörde till 2014. Personalkostnaderna utgör ca 70 % av de totala kostnaderna (inklusive internhyran).

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet inom ÅMHM fungerar effektivt och i enlighet med uppställda målsättningar. Ett viktigt fokusområde är den interna styrningen och kontrollen av myndigheten. Granskningen har inriktats särskilt på miljöskyddsinspektörernas arbetsområde. ÅMHM:s avgiftssystem har inte granskats i detalj.

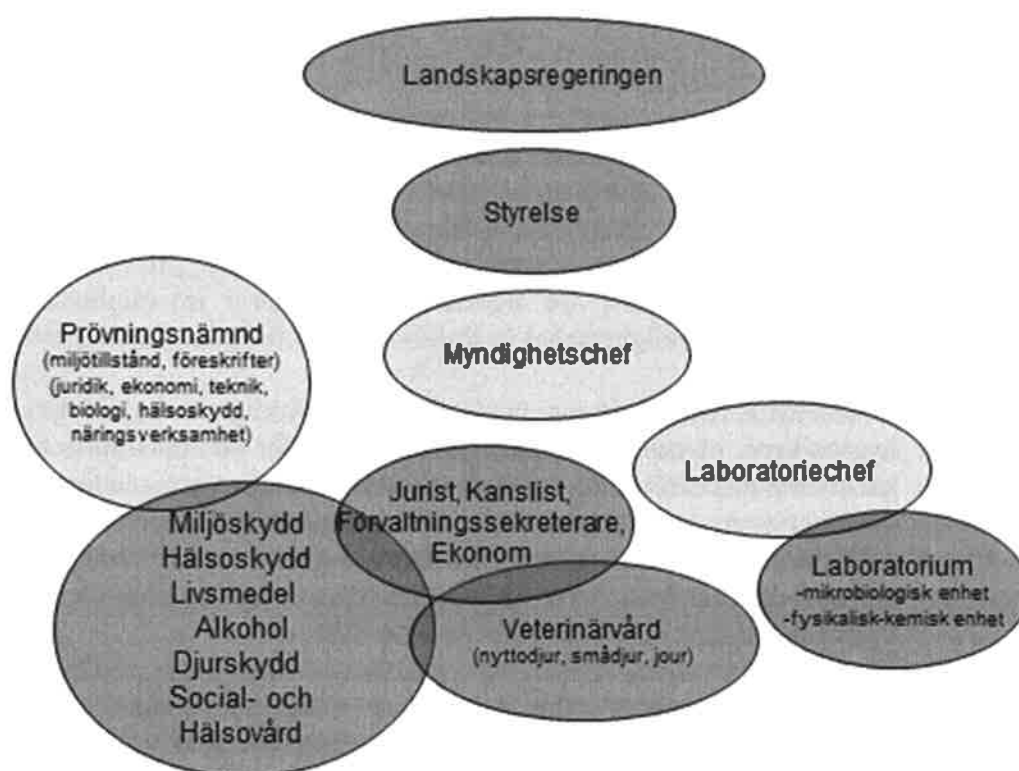
Granskningen är utförd i enlighet med Landskapsrevisionens granskningsplan för år 2015. Intervjuer har hållits med all personal inom ÅMHM förutom två sjukskrivna personer. Samtal har även förts med avdelningschefen för social- och miljöavdelningen, miljöbyråns byråchef, tidigare vikarierande myndighetschef samt miljöbyråns vattenbiologer.

### 3. Organisationen

I landskapslagen (2007:115) om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet beskrivs ÅMHM:s uppgifter och organisation (se bild nedan).

ÅMHM är underställd landskapsregeringen, som handhar den allmänna styrningen och övervakningen av myndigheten. Landskapsregeringen tillsätter styrelse och myndighetschef som leder och utvecklar verksamheten. Miljötillstånd och ärenden av principiell natur avgörs av en prövningsnämnd bestående av fem sakkunniga ledamöter. Landskapsregeringen beslutar om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna.

I ÅMHM:s uppdrag ingår bland annat tillsyn inom områdena hälsoskydd, livsmedel, vatten, tobak, konsumentssäkerhet, djurskydd, socialvård, hälso- och sjukvård samt miljö, såväl tillstånd som tillsyn gällande alkoholserving, handläggning av miljötillstånds- och miljögranskningsärenden samt beredskapsfrågor. Dessutom tillhandahåller ÅMHM veterinärvård samt ackrediterade laboratorietjänster.



Styrelsen sammanträdde 8 gånger 2015. Styrelsen tillställer landskapsregeringen en verksamhets- och resultatplan samt ett budgetförslag. Årligen tillställs även en verksamhetsberättelse. Merparten av ärendena som föredras av myndighetschefen är personalärenden (tillsättande av tjänster m.m.).

Prövningsnämnden sammanträdde 4 gånger 2015. 11 ärenden gällande miljötillstånd föredrogs av 2 av miljöskyddsinspektörerna som handlägger miljötillstånd. Miljötillståndsärendena är relativt omfattande och kännetecknas av facktermer kompletterat med laghänvisningar. Det är mycket svårt för en lekman att sätta sig in i dessa frågor. Bland de fem ledamöter som utses ska finnas kompetens inom hälsoskydd, teknik, biologi och ekonomi. En ledamot ska ha

kännedom om näringslivet och en ledamot ska vara jurist. Det har genom åren varit särskilt svårt att besätta posten som juridiskt sakkunnig.

Personalutvecklingen inom ÅMHM har varit följande de senaste åren (exakta uppgifter för deltidsanställda och extra anställda har inte funnits tillgängliga för 2011 och 2012, siffrorna ska antagligen vara lite högre vilket bör beaktas vid jämförelse med övriga år):

Antal årsverken	2011	2012	2013	2014	2015
Myndighetschef	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Administration	3,2	3,2	4,0	4,0	4,0
Miljöskyddsinspektörer	11,9	12,7	13,2	12,7	13,5
Social-, hälso- och sjukvård				0,9	1,8
Veterinärer	4,9	5,2	5,4	5,8	5,5
ÅMHM laboratoriet	8,5	8,5	8,6	8,8	8,9
<b>Totalt</b>	<b>29,5</b>	<b>30,6</b>	<b>32,2</b>	<b>33,2</b>	<b>34,7</b>

ÅMHM:s organisation är platt. Formellt finns inga mellanchefer förutom laboratoriechefen. Styrelsen har utsett hygienikern – gruppleddare för veterinärerna och ansvarig för miljöhälsovården – till förste tillförordnad myndighetschef. Styrelsen har också utsett myndighetsjuristen till andre tillförordnad myndighetschef under de perioder då ordinarie myndighetschef och förste tillförordnad myndighetschef är förhindrade att fullgöra sina uppgifter.

I ÅMHM:s ledningsgrupp ingår förutom myndighetschefen, laboratoriechefen, hygienikern, myndighetsjuristen (gruppleddare för administration samt social- och hälsovårdsinspektörerna), en miljöskyddsinspektör (gruppleddare för miljö) samt ytterligare en miljöskyddsinspektör (gruppleddare för livsmedel/alkohol/hälsa). ÅMHM:s nytillrädda myndighetschef (1.6.2015) har initierat ett ärende i avsikt att ombilda tjänsten som hygieniker till att bli sektionschef för livsmedelsveterinärgruppen innefattande personalansvar.

Ledningsgruppsmöten hålls i regel 1 gång per månad. Gruppmöten hålls oregelbundet, undantag livsmedel/alkoholgruppen som höll 7 st. protokollförda möten 2015. Inom ÅMHM/Norragatan har det blivit kutym att i samband med morgonkaffet varje tisdag hålla ett infomöte (15-45 minuter beroende på aktuella saker). Laboratoriet har ett gemensamt möte ca 10 ggr per år och utöver det enhetsvisa möten (kemi respektive mikrobiologi) 8-10 ggr per år vardera. Myndighetsdagar där alla inom ÅMHM deltar ordnas i regel 2 gånger per år.

Den nya myndighetschefen har startat ett projekt med att införa ett verksamhetssystem i syfte att säkerställa kvaliteten på myndighetens arbete. Rutiner, instruktioner och arbetssätt ses över för att säkerställa att arbetet utförs på ett systematiskt sätt. Myndighetsjuristen ansvarar för att kartlägga all miljölagstiftning som finns och vilka uppgifter den i praktiken ger ÅMHM i uppdrag att utföra.

Relativt många arbetar med administration inom ÅMHM. Förutom myndighetschefen, myndighetsjuristen, förvaltningssekreteraren, kanslisten och ekonomen arbetar laboratoriechefen till stor del med administration. Hygienikerns roll innefattar en del allmänt administrativt arbete. Därtill finns en veterinärassistent deltid som administrativt stöd för veterinärerna. Några av miljöskyddsinspektörerna har administrativa sysslor såsom underhåll av hemsidan och bilansvar. En extra inspektör har tillsatts för att halvtid arbeta med införande av nytt IT-system för ärendehantering och senare för veterinärerna.

Befattningsbeskrivningar har inte uppgjorts inom ÅMHM (saknas genomgående inom landskapsförvaltningen). Under punkten arbetsuppgifter i utnämningensbrev finns endast en kortfattad notering – t.ex. för miljöskyddsinspektörer ”handläggnings- och inspektionsuppgifter samt uppgifter enligt förmans anvisningar”.

I samband med den arbetsvärdering som landskapsregeringen genomför tas arbetsbeskrivningar fram innehållande bl.a. en allmän beskrivning av de 5-7 viktigaste uppgiftshelheterna. Under granskningen blev dessa färdiga för ÅMHM:s del. Därtill begärdes att alla skulle uppskatta tidsåtgång i procent årligen för de viktigaste arbetsuppgifterna.

### **Slutsatser:**

- Styrelse för ÅMHM behövs inte om man ser till de ärenden som nu behandlas där. Myndighetschefen kan få utökade befogenheter (jämför t.ex. med AMS som inte har någon styrelse). Finner man att vissa ärenden (sakfrågor utan politisk koppling) kräver en bredare förankring kan prövningsnämnden ges utökade befogenheter. Politiskt inflytande över den lagstyrda verksamheten bör inte finnas. Den politiska styrningen sker via lagstiftningen som hanteras på social- och miljöavdelningen. Därifrån kan även föreslås prioriteringar av områden som tillsynen borde inriktas på.
- Under senare år har det varit många byten på tjänsten som myndighetschef. Då ordinarie tjänsteinnehavare varit moderskapsledig och tjänstledig har 3 personer vikarierat i olika perioder från mars 2012 till maj 2015. Även myndighetsjuristtjänsten har innehafts av 3 personer sedan tjänsten tillsattes i augusti 2011. ÅMHM har lidit en hel del av detta. Den interna styrningen och kontrollen har blivit lidande och nödvändigt utvecklingsarbete har blivit ogjort.
- Den interna styrningen och kontrollen inom ÅMHM har inte fungerat tillfredsställande, undantaget laboratoriet. Det är förvånande att ingen systematisk kartläggning av miljölagstiftningen finns och vad den i praktiken innebär för myndighetens uppdrag. Myndighetsjuristens pågående arbete med detta borde prioriteras ännu kraftigare.
- Myndighetschefen har personalansvar inkluderande allehanda personalfrågor för 25 personer. Detta är ohållbart och därför logiskt att den nya myndighetschefen strävar till att utse sektionschef med personalansvar.

#### 4. Verksamheten

ÅMHM:s arbetsfält är mycket brett och regleras i ett stort antal lagar och förordningar inom landskapets, rikets och gemenskapens lagstiftning. ÅMHM:s hemsida innehåller information om alla verksamhetsområden och vilket regelverk som gäller. Följande verksamhetsområden är uppräknade där:

- Alkohol & tobak
- Avfall
- Avlopp
- Buller
- Djur & lantbruk
- Hälsa- och sjukvård
- Inomhusmiljö
- Kemikalier & bränslen
- Klagomål & olägenhet
- Konsument säkerhet
- Laboratoriet
- Livsmedel
- Lokaler
- Mark & täkter
- Miljöprovning
- Muddring & utfyllnad
- Smittskydd & beredskap
- Socialvård
- Vatten
- Veterinärer
- Värmepumpar

Laboratoriet, veterinärvården och tillsynen inom social-, hälso- och sjukvården är väl avgränsade ansvarsområden. Det övriga hör till miljö- och hälsoskydd vilket innebär en mängd olika ärenden som kräver sakkunskap inom många olika områden.

##### 4.1. Tillsyn inom social-, hälso- och sjukvården

Den 1.1.2014 överfördes tillsyns- och tillståndsuppgifter inom socialvården samt hälso- och sjukvården från landskapsregeringen till ÅMHM. 2 nyanställda social- och hälsovårdsinspektörer arbetar med detta. Hittills har enstaka tillsyns ärenden initierats av ÅMHM. I övrigt handläggs klagomålsärenden som dels inkommit, dels övertogs från landskapsregeringen. Kartläggning av den omfattande lagstiftningen pågår. Tillsynsplan är under arbete.

##### Slutsatser:

- Tillsyn inom social-, hälso- och sjukvården flyttades till ÅMHM. Den borde flyttas tillbaka till landskapsregeringen eftersom den inte passar in i den övriga verksamheten. Sakkunskapen inom detta område finns på socialbyrån samt hälso- och sjukvårdsbyrån varför man är bäst lämpad att även sköta tillsynen. Det är inte ändamålsenligt att bygga upp kompetens inom detta omfattande ämnesområde på två olika ställen inom landskapets förvaltning.



## 4.2. Laboratoriet

ÅMHM Laboratoriet sköter på uppdrag av landskapsregeringens miljöbyrå provtagning och analys enligt det vattenövervakningsprogram som krävs i EU:s vattendirektiv. Därutöver utförs fysikalisk-kemiska och mikrobiologiska analyser av livsmedel, vatten, jord, foder och djursjukdomar åt myndigheter, företag och privatpersoner. Kvaliteten säkerställs genom ett kvalitetssystem. Ett flertal metoder och analyser är ackrediterade av FINAS (Finnish Accreditation Service). Laboratoriet har klarat sig bra vid auditeringar och granskas nu enligt förlängt intervall (18 månader).

Årligen hanteras omkring 40.000 analyser. Fördelningen är ungefär 55 % företag (även samhällsnyttiga som t.ex. vattenbolagen), 40 % landskapsregeringen (vattenövervakningsprogrammet, landskapets färjor, Guttorp fiskodling m.m.), 3 % privatpersoner, 1 % kommuner samt 1 % ÅMHM myndighetsprovtagning. En del av företagsandelen utgörs av s.k. delegerad myndighetsprovtagning som ÅMHM med stöd av lagstiftningen ålägger företagen.

Omkring hälften av laboratoriets personalresurser (4 - 4,5 årsverken) sysselsätts av vattenövervakningsprogrammet. Den årliga ersättningen är fastslagen till 208.000 euro. Ingen större justering har skett sedan 2007. Ersättningen täcker inte laboratoriets kostnader för arbetet med vattenövervakningsprogrammet (beräknas utgöra 60 % av totalkostnaderna då alla kostnader för provtagningsutrustningen, båtar och bil medtas).

Åland är en för liten ort för ett självbärande laboratorium (enligt en uppgift från riket skulle det krävas 200.000 personer för att uppnå detta). Om inget laboratorium fanns på Åland skulle det förutom sämre service innebära praktiska problem, t.ex. kräver en del prover omedelbar analys och kan därför inte skickas bort.

ÅMHM Laboratoriets verksamhet är i det närmaste helt åtskild från ÅMHM:s övriga verksamhet. Laboratoriechefen har budgetansvar, fattar beslut om anskaffningar och ingår avtal som berör laboratoriet. Personalfrågor inom laboratoriet – förutom tillsättande av tjänster o.dyl. - handhas likaså av laboratoriechefen. Laboratoriechefen deltar i ledningsgruppsmöten och den övriga personalen träffas egentligen bara på myndighetsdagarna.

### Slutsatser:

- En privatisering av laboratorieverksamheten skulle knappast fungera på grund av Ålands litenhet. En privat företagare skulle få stora kostnader, till exempel för vattenövervakningsprogrammet krävs flera båtar och en bil. Man skulle kunna tänka sig att bjuda ut verksamheten enligt ”driftsprivatiserings-modell” men inbesparingen blir antagligen marginell. Eftersom verksamheten fungerar väl är det inte motiverat att utreda detta i nuläget.

- Landskapsregeringen upphandlar inte öppet uppdrag från underliggande myndigheter. Stöd för detta finns i lagen om offentlig upphandling (FFS 2007/348) § 10 "Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten". När det gäller upphandlingen av vattenövervakningsprogrammet är det en tolkningsfråga om bestämmelsen innebär att förfarandet är korrekt. Nya direktiv gällande upphandlingar är på kommande från EU vilket kommer att kräva lagändringar som kan kullkasta nuvarande tillvägagångssätt.

### 4.3. Veterinärvården

Veterinärvården omfattar landskapets nyttodjursvård, smittskyddsprovtagningen, köttbesiktningen, upprätthållandet av veterinärvårdsberedskap och smådjurskliniken Zoodiaken. Årligen hanterar veterinärvården ca 4.000 sjukbesök och ca 1.000 provtagningar på djur i enlighet med nationella och internationella program.

Hygienikerns arbete är uppdelat på ungefär hälften som gruppleddare för veterinärerna och hälften som ansvarig för miljöhälsovården (särskilt smittskyddet och vissa områden inom livsmedelstillsynen där veterinärkompetens behövs). Av de övriga veterinärerna arbetar 2 som fältveterinärer, 1 ansvarar för djurskyddet och 1 ansvarar i huvudsak för besiktning vid slakt (ca 60 % av arbetstiden) samt fiskhälsan. Alla är med i veterinärjouren. Jour en helg ger 2 dagar kompensationsledigt. Extra ersättning betalas för jour kvällstid. 5 veterinärer behövs för att få jouren att fungera tillfredsställande.

Målsättningen är att alla veterinärer ska vara med i arbetsschemat för Zoodiaken. På senare tid har det varit svårt att få detta att fungera för djurskydds- och besiktningsveterinären. 2 av veterinärerna arbetar för närvarande 80 %, vilket inte gör det enklare att få ihop arbetsschemat. Det upplevs också som svårt att hitta tid för gruppmöten på grund av fältuppdrag och kompensationsledigheter.

Det främsta syftet med Zoodiaken är att veterinärernas kunskapsbehov vid jour ska främjas. Eftersom endast enklare ingrepp görs vid Zoodiaken är det tveksamt om syftet uppnås tillräckligt väl. Om alla veterinärer inte har tid att arbeta vid Zoodiaken blir det ännu svårare att uppnå syftet. Inom ÅMHM finns en önskan om att utöka Zoodiakens öppethållningstider från dagens 3 timmar per dag 3 dagar i veckan. Det skulle öka intäkterna men kräva 1 veterinär till.

Bland veterinärerna förekommer en hel del kritik gällande lagstiftningen och planeringen. EU:s kontrollförordning (882/2004) kräver att medlemsstaterna utarbetar en detaljerad plan för tillsynen över livsmedelskedjan (foder, livsmedel, djurhälsa och djurskydd). Förordningen reglerar hur tillsynen ska bedrivas (den ska vara riskbaserad på objektnivå). Den reglerar hälften av ÅMHM:s verksamhet men efterlevs inte. På Åland finns ingen kontrollplan.

Den åländska djurskyddslagen (1998:95) är utdaterad djuretiskt och har endast ändrats när nya EU-direktiv krävt det. Rikets veterinärvårdslag (FFS 2009/765) gäller inte på Åland.

**Slutsatser:**

- Landskapsregeringen måste åtgärda bristerna i lagstiftningen inom veterinärvården. En ny djurskyddslag planeras av landskapsregeringen. Det vore mest ändamålsenligt att gå in för blankettlagstiftning inom detta speciella område. Högst antagligen behövs en landskapsveterinär för att tillsammans med lagberedningen och ÅMHM arbeta med detta. Alternativt överförs alla veterinärfrågor till ÅMHM vilket fordrar en veterinär till för att man ska klara av både det löpande veterinärarbetet inklusive jour och lagstiftningsarbetet.
- Trots bristerna i lagstiftningen bör ÅMHM arbeta med att efterleva EU:s kontrollförordning bättre. Framför allt behövs en kontrollplan.

**4.4. Miljö- och hälsoskydd**

Tillsynen inom miljö- och hälsoskydd samt handläggningen av miljötillstånds- och miljögranskningsärenden styrs av lagstiftningen, kundernas ansökningar samt ÅMHM:s verksamhets- och resultatplan.

Tillsynen omfattar mer än 1.400 permanenta objekt och några hundra mindre eller tillfälliga verksamheter, vilka är tillstånds- eller anmälningspliktiga. 2015 utfördes 754 inspektioner (planenlig och klagomålsbaserad tillsyn). Antalet myndighetsbeslut var 402 (prövningar, förelägganden, klagomålsärenden etc.). Prövningsnämnden fattade 11 beslut gällande miljötillstånd.

Nedan en sammanställning av registrerade ärenden vid ÅMHM 2011-2015:

Typ	2011	2012	2013	2014	2015	Öppna ärenden äldre än 3 månader per 20.1.2016
Miljötillstånd	24	22	20	17	30	28
Övriga prövningar	445	448	382	267	309	19
Tillsynsärenden	210	179	253	173	251	82
Registreringar			122	87	114	
Kontrollprogram	236	280	252	261	216	132
Klagomålsärenden	30	56	63	81	46	53
<b>Totalt</b>	<b>945</b>	<b>985</b>	<b>1092</b>	<b>886</b>	<b>966</b>	<b>314</b>

Förutom ovanstående ärenden tillkommer interna ärenden som registreras av arkiveringskäl. Det fattas inte beslut i alla ärenden (t.ex. information, utlåtanden, förfrågningar, rapportering och regelrätta tillsynsärenden som inte leder till förelägganden). 2015 registrerades totalt 1027 ärenden i systemet.

Fördelningen av ärenden på ansvarig handläggare görs av grupperna (miljö, livsmedel, veterinärer). Miljöskyddsinspektörernas arbete är mycket självständigt. Styrning och uppföljning från myndighetschefens sida förekommer sällan.

I tabellen ovan noteras relativt många öppna ärenden äldre än 3 månader. Ärenden av kontrollprogramstyp och tillsynsärenden som löper årsvis registreras som ärenden i systemet av interna diarieförings-tekniska orsaker. Inga kunder blir lidande av att dessa ärenden ligger oavslutade i systemet en längre tid. Uppföljning av ärendesituationen sker normalt 4 gånger per år. I dagsläget läggs ingen kommentar in i systemet om orsak till att ett ärende inte kunnat avgöras utan ogrundat dröjsmål och såvitt möjligt inom 3 månader.

Tillsynen av en del verksamhetsområden där årsfakturering tillämpas har hanterats som projekt och bildat ett ärende i systemet, t.ex. tillsyn av restauranger. Projektet blir ett ärende i systemet fastän det innehåller tillsyn av flera verksamhetsutövare. Uppföljningen av enskilda ärenden blir lidande. Det saknas tydlig dokumentation av arbetsinsatser och tidsåtgång. I det gamla ärendehanteringssystemet finns inte notering av tidsåtgång per ärende. I det nya systemet finns denna funktion.

ÅMHHM bildades 2008. 2011 tillsattes tjänsten som myndighetsjurist. Det fanns ett behov att få bättre kontroll på lagstiftningsproblematiken. Inom miljöområdet är gemenskapslagstiftningen särskilt omfattande. Ny lagstiftning tillkommer hela tiden.

ÅMHHM:s personal framför ofta att lagstiftningen är otydlig och att det saknas anvisningar för tillstånds- och tillsynsarbetet. Anvisningar som i riket tas fram av social- och hälsovårdsministeriet samt de centrala ämbetsverken Evira (Livsmedelssäkerhetsverket), Tukes (Säkerhets- och kemikalieverket) och Valvira (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården) borde hos oss tas fram av landskapsregeringen. På grund av förvaltningens litenhet är detta inte möjligt.

ÅMHHM har genom åren tagit fram principbeslut som gäller vid handläggningen av ett flertal olika ärenden. Det finns omkring 150 st. olika rutiner (beskrivningar/flödesscheman över olika arbetsuppgifter) dokumenterade. En grupp tittade på utvecklingsmöjligheter gällande rutinerna för något år sedan och kunde konstatera en mängd problem, bl.a. brist på struktur och nödvändiga uppdateringar. Därtill finns ca 150 st. mallar (dokument innehållande standardbeslutstexter, checklistor och liknande) ämnade att underlätta vid handläggningen. Som en del av arbetet med verksamhetssystemet har antalet skurits ner till ett 20-tal vilka lagts in i det nya ärendehanteringssystemet.

Inom ÅMHHM finns ett system med 1:a person (ansvarig inspektör), 2:a person (backup) och 3:e person (backup) för olika verksamhetsområden. Arbetsrotation förekommer inte. På grund av att många ärenden är komplexa är det i praktiken svårt att få systemet med backup för varandra att fungera till fullo. Särskilt problematiskt är det för miljöskyddsinspektörerna som hanterar miljötillståndsärenden att vikariera varandra.

ÅMHHM har genom åren haft problem med långa handläggningstider för miljötillstånd. Nyligen fick myndigheten kritik från JO för alltför långsam handläggning av ett tillståndsärende inom avfallsområdet. Ett miljötillstånd gick ut 2011 och är fortfarande inte förnyat samtidigt som verksamheten fortsatt. Landskapsregeringen fick kritik i samma ärende.

Inom ÅMHM framförs ofta att man inte har tillräckligt med personal för att hinna utföra alla arbetsuppgifter. Alla fyller i en daglig arbetstidsredovisning i Excel (tidsregistreringssystem med in- och utstämpling finns inte). Bland personalen framkommer en hel del kritik mot tidsredovisningens utformning och svårigheterna att fylla i tiden som ägnats åt olika arbetsuppgifter. Uppföljning av uppgifterna som registreras i Excel-filen sker inte.

Uppgifterna från arbetstidsuppskattningarna som inlämnades kan för miljöskyddsinspektörerna sammanfattas enligt följande:

	% av effektiv tid
<b>MILJÖSKYDDSINSPEKTÖR - TILLSYN</b>	
<b>Huvuduppgifter enligt arbetsvärderingen</b>	
Utöva tillsyn enligt fastställd tillsynsplan (förbereda tillsyn, inspektera, ta prover, granska, rapportera, utreda, analysera, revidera)	45
Prövning och registrering (tillstånd, miljögranskning, godkännande av anläggningar, lokaler och kontrollprogram)	12
Klagomålshantering (akuta ärenden vilka oftast kräver omedelbar handläggning)	4
Rådgivning (informera och svara på frågor från verksamheter samt allmänheten)	6
Beredskap (behörighet att självständigt göra riskbedömning och fatta interimistiska beslut där det är befogat för att skydda liv, hälsa, egendom eller miljö)	2
Hålla sig uppdaterad på lagstiftning/metoder samt utbildning	9
Samarbeta, ge utlåtande och utbyta information med externa myndigheter	5
<b>Utöver arbetsvärderingen</b>	
Övriga uppdrag utanför inspektörsarbetet (främst Taxa-projektet)	3
Årlig planering om det inte ingår i de tidigare nämnda uppgifterna	2
Internt om det ej nämns i de tidigare nämnda uppgifterna (t.ex. utvecklingsarbete, möten, rutiner, hemsidan, blanketter, arbetarskydd)	11
<b>MILJÖSKYDDSINSPEKTÖR - PRÖVNINGAR</b>	
<b>Huvuduppgifter enligt arbetsvärderingen</b>	
Prövning, beredning av förslag och bedömningar av miljötillstånd, miljögranskning och revideringar (för beslut av prövningsnämnden, myndighetschef eller tjänstemannanivå)	53
Rådgivning, information och dialog med verksamhetsutövare och allmänheten (åländsk, finsk samt EU-lagstiftning)	5
Utlåtanden till domstolar, svar på remisser till andra myndigheter och förslag till LR:s frågor om ny lagstiftning Utskottshöranden om ny lagstiftning samt medverkar i domstolsbehandling (ÅFD, HFD)	9
Utredningar av lagstiftningsfrågor och hålla sig uppdaterad på lagstiftning/teknik/metoder samt utbildning	5
Utvecklingsarbete internt (processledning, enskilda projekt, riskbedömningar m.fl.)	6
Samarbeta, ge utlåtande och utbyta information med externa myndigheter	4
Back up för tillsyn, beredskaps- och klagomålsärenden	3
<b>Utöver arbetsvärderingen</b>	
Övrigt	3
Årlig planering om det inte ingår i de tidigare nämnda uppgifterna	1
Utbildning som inte ingår i de tidigare nämnda uppgifterna	3
Internt om det ej nämns i de tidigare nämnda uppgifterna (t.ex. utvecklingsarbete, möten, rutiner, hemsidan, blanketter, arbetarskydd)	9

Personalens åsikter om otydlig lagstiftning och bristfälliga anvisningar återspeglar sig i arbetstidsuppskattningarna. Relativt mycket av arbetstiden går till dessa frågor. Miljöfrågor uppfattas av många som svåra och frågorna från verksamhetsutövare och allmänheten måste hanteras av ÅMHHM. Rådgivningen anses som viktig och tar en del tid. Omkring 60 % (tillsyn) respektive 53 % (prövningar) av arbetstiden ägnas åt den huvudsakliga arbetsuppgiften.

På landskapsregeringens initiativ gjordes 2014-2015 en utredning av ÅMHHM:s avgiftstaxa och tillsynsplan. En referensgrupp tillsattes och en av ÅMHHM:s miljöskyddsinspektörer fungerade som utredare/sekreterare. 2014 genomfördes förhöjningar av avgifterna vilket framkallade missnöje från verksamhetsutövare. Rent allmänt är avgiftsnivåerna på Åland i nivå med rikets. I Sverige tillämpas betydligt högre avgifter.

På basen av tidsuppskattningar från inspektörerna framgick att endast omkring 50 % av arbetstiden utgjordes av taxegrundande tid (tillsyn). Täckningsgraden inom myndighetsutövningen beräknades till 18 %. I riket ligger täckningsgraden närmare ÅMHHM:s än i Sverige (60-80 %).

ÅMHHM:s tillsyn bedrivs i första hand som regelbunden tillsyn enligt på förhand bestämda tidsintervaller. Det finns även tillsyn i form av klagomål, förelägganden, oregelbunden tillsyn m.m. Vid regelbunden tillsyn faktureras en fast årsavgift. Avgiften grundar sig på antalet timmar enligt riskklassning (besöksfrekvens) vid olika verksamheter. Tillsynsintervallerna och timmarna har uppskattats av inspektörerna och delvis jämförts med närregionerna.

Utredningen föreslog att årsavgift inte tillämpas där tillsyn sker mer sällan än vart tredje år. Timdebitering, för närvarande 50 euro/timme, skulle tillämpas i dessa fall. Vid livsmedelsgodkännanden och miljöprövningar föreslogs timdebitering enligt de verkliga timmarna. Vidare konstaterades behov av ytterligare utredningar - i första hand ändringar i miljölagstiftningen samt att landskapsregeringen tar fram en detaljerad tillsynsplan för ÅMHHM:s verksamhet.

När landskapsregeringen godkände ÅMHHM:s verksamhets- och resultatplan 2015 antogs målsättningen att med underlag från verksamhetssystemet och nya IT-system utarbeta ett förnyat taxasystem som planeras tas i bruk från den 1.2.2017.

I verksamhets- och resultatplanen ingår en plan för den regelbundna årsavgiftsbaserade tillsynen. Antal tillsynsobjekt inom olika verksamhetsområden listas inklusive årsintervall för tillsynen.

Inom livsmedelstillsynen finns en lång lista med tillsynsobjekt riskklassificerade i 4 klasser. Objekt i den högsta riskklassen (livsmedelsindustrier och passagerarfartyg) besöks två gånger per år. Tillsynen är inte riskbaserad på objektnivå. Det skulle innebära att en verksamhet som visar på en långsiktigt framgångsrik riskhantering beviljas en lägre tillsynsavgift och därmed mindre övervakning, medan verksamheter där riskhanteringen är bristfällig får en högre avgift och mer stöd av myndigheten.

Inom livsmedel och även inom andra verksamhetsområden åläggs verksamhetsutövare att utföra egenkontroll. Livsmedelsinspektörerna gör oanmälda inspektioner hos verksamhetsutövare som är anmälningspliktiga. Tillämpningen av oanmäld tillsyn i större utsträckning är en utmaning eftersom ansvarig person hos verksamhetsutövaren behöver vara på plats för att inspektionen ska bli ändamålsenlig.

Livsmedelstillsynen på passagerarfartyg i det åländska fartygsregistret är resurskrävande. I riket görs normalt inga sådana inspektioner enligt livsmedelslagen. Livsmedelssäkerheten utvärderas med 6 månaders mellanrum i samband med beviljandet av sanitetscertifikat enligt WHO:s instruktioner. Rederierna ansvarar för att fartygen har giltiga sanitetscertifikat. Utfärdande av sanitetscertifikat styrs inte av flagg utan av hamn som fartyget trafikerar. I riket kommer det att ges ut anvisningar om utförande av inspektioner för sanitetscertifikat.

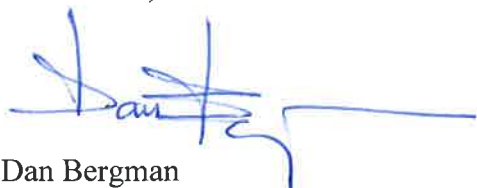
### **Slutsatser:**

- ÅMHM bör utveckla en praxis för handläggningen av olika ärenden och dokumentera denna (ingår som en del i det pågående kvalitetsarbetet). Myndighetschefen och -juristen har nyckelroller i detta arbete. ÅMHM har den praktiska sakkunskapen inom sitt område och de bästa förutsättningarna att ta fram anvisningar. Samma sakkunskap finns inte hos landskapsregeringen. Det är inte ändamålsenligt att ha tjänstemän med tillräcklig kompetens inom de olika miljöområdena på två olika ställen inom landskapets förvaltning.
- ÅMHM hade ca 100 öppna ärenden äldre än 3 månader vid granskningstillfället. Det ger ingen bra bild av effektiviteten, även om många öppna ärenden inte innebär att kunder blir lidande. Styrningen och uppföljningen av ärendehanteringens behöver förbättras. Om det behövs är det viktigt att stöd fås från myndighetschef och gruppleddare när det gäller att få ärenden avgjorda.
- Ett mer strukturerat arbetssätt efterlyses. Det behövs tydligare styrning. På grund av bristerna går relativt mycket arbetstid till annat än den huvudsakliga arbetsuppgiften - tillsyn och provningar. Det finns goda möjligheter att öka den debiterbara arbetstidens andel av den totala arbetstiden framöver.
- Rådgivningen bör hållas på ett minimum och kan dras ner från dagens nivåer. Gränsdragningen mellan rådgivning och konsultation kan i vissa fall vara svår. Konsultation ingår inte i ÅMHM:s uppdrag.
- Genom att se över olika arbetsrutiner kan tidsinbesparingar uppnås. Detta ingår som en målsättning i arbetet med kvalitetssystemet. ÅMHM kan ibland upplevas som onödigt byråkratiskt. Ett mer pragmatiskt arbetssätt efterlyses.
- Praxis inom ÅMHM borde likna den i riket så mycket som möjligt. Avvikande tolkning av regelverket borde undvikas, i synnerhet om resursåtgången är betydande. Ett exempel på detta är tillsynen av passagerarfartyg i det åländska fartygsregistret där rikets tillvägagångssätt bör tillämpas.
- Uppföljningen i ärendehanteringssystemet bör förbättras. Kommentarer bör läggas in om orsak till att ett ärende inte avgjorts utan ogrundat dröjsmål och

såvitt möjligt inom 3 månader. Varje enskild tillsyn bör bli ett enskilt ärende innehållande dokumentation av åtgärder och tidsåtgång (slopa dagens ”projekthantering” där det är motiverat). En verksamhetsutövare ska kunna få specifikation av fakturan direkt från systemet.

- Det finns indikationer på att arbetsbelastningen inte är helt jämn bland inspektörerna. En del ärenden är komplexa och tar lång tid att avgöra vilket gör det svårt att bedöma situationen idag. Det finns skäl att följa upp detta problemområde när det finns bättre underlag från det nya ärendehanteringssystemet.
- Arbetsrotation rekommenderas. Det ger möjlighet till nya utmaningar och kompetensutveckling för inspektörerna. Samtidigt minskar sårbarheten då inspektörer kan vikariera varandra bättre. Detta gäller särskilt miljöprövningsärenden där problemen med långa handläggningstider är som störst.
- ÅMHM bör utveckla tillsynen genom att införa riskbaserad tillsyn på objektnivå. Dagens system innebär att en verksamhet med godkänd riskhantering kontrolleras lika ofta som en som konstaterats ha brister. Därtill leder inte alltid brister vid tillsynen till ett föreläggande (inklusive tilläggsavgift). Verksamheter med fungerande riskhantering ska kunna ha en lägre tillsynsavgift. Systemet med årsfakturerering bör överges.
- I samband med införandet av det nya verksamhetssystemet genomförs nödvändiga förbättringar och omstruktureringar av anvisningar, rutiner, mallar, checklistor och liknande dokument. Onödiga diskussioner kan därmed elimineras när ett ärende dyker upp nästa gång. Det blir även lättare att ersätta personal. Riskerna för störningar i ärendehanteringens på grund av frånvaro av nyckelpersoner kan lindras. Det är viktigt att alla inspektörer handlägger samma typ av ärenden på ett likartat sätt och att alla verksamhetsutövare behandlas likvärdigt. Kvalitetsarbetet som nya myndighetschefen startat är nödvändigt.
- I dagsläget borde inte ÅMHM:s resurser minskas utan i stället inriktas på att leverera mera. Ökning av antal personal borde inte heller ske. Det finns en del utvecklingsarbete (verksamhetssystemet bl.a.) som behöver göras. När det är klart och arbetstidsuppföljningar kan göras är det möjligt att bättre ta ställning till resursbehovet.

Mariehamn, den 18 februari 2016



Dan Bergman  
Landskapsrevisor