

# Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

## Miljö- och hälsoskydd

Syftet med miljö- och hälsoskyddet är att förebygga och eliminera hälsorisker i livsmiljön. De tidigaste verksamhetsformerna för miljö- och hälsoskydd härrör från 1800-talet, men särskilt under de senaste årtiondena har verksamheten utvidgats och förändrats i synnerhet till följd av Europeiska unionens krav och kraven för den inre marknaden.

Miljö- och hälsoskyddet omfattar många olika verksamhetsformer och det finns flera lagar som reglerar det. Det finns emellertid ingen särskild lag om ordnande av miljö- och hälsoskydd. För verksamheten ansvarar social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringsministeriet. Det faktum att ansvaret är fördelat mellan flera olika ministerier visar hur olika verksamhetsformerna för miljö- och hälsoskydd är.

Miljö- och hälsoskyddet i kommunerna styrs både av ministerierna och av de centrala ämbetsverken och regionförvaltningsverken. För det egentliga fältarbetet ansvarar främst kommunerna. Det är svårt att utreda den totala mängden resurser som används för miljö- och hälsoskyddet, eller ens statens andel av resurserna. Även enligt försiktiga beräkningar utgör den sistnämnda dock tiotals miljoner euro. Resurserna är tämligen anspråkslösa jämfört med exempelvis de resurser som används för primärhälsovården. Miljö- och hälsoskyddet är emellertid en mer betydande funktion än vad dess omfattning är mätt i pengar, eftersom man genom miljö- och hälsoskyddet kan förebygga stora hälsomässiga och ekonomiska olägenheter.

Vid revisionen satte sig revisionsverket in i miljö- och hälsoskyddet som helhet, med särskild fokus på organisering och styrning av myndighetsverksamhet. Huvudfrågan vid revisionen var om förvaltningen av miljö- och hälsoskyddet fungerar.

## En omfattande och heterogen organisationsstruktur gör att det är svårt att hantera helheten

Ledningen av miljö- och hälsoskyddet är fördelad mellan tre olika förvaltningsområden inom statens centralförvaltning. Varje förvaltningsområde har en egen ledning och planeringsprocess. För uppgifterna ansvarar på högsta nivån social- och hälsovårdsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och arbets- och näringsministeriet. På central-ämbetsverksnivå ankommer uppgifterna i sin tur på Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), Livsmedels-säkerhetsverket (Evira) och Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes). För att samordna verksamheten har man skapat en del officiella och inofficiella metoder för samarbetet mellan ministerierna och de centrala ämbetsverken. Enligt observationerna vid revisionen kan emellertid inget av de ministerier som deltar i verksamheten klart sägas leda miljö- och hälsoskyddet som helhet. Samtidigt fokuserar de centrala ämbetsverken alltjämt på sina egna uppgifter och roller. Totalansvaret för ledningen av verksamheten har inte fastställts för en ansvarig aktör. I och med den differentierade förvaltningsmodellen har den mängd anvisningar som centrala ämbetsverk riktar till lokala myndigheter blivit omfattande och den har inte samordnats i tillräcklig utsträckning.

## Utvecklingen av den lokala organisationen har lett till att den regionala nivån proportionellt sett försvagats

Utifrån observationerna vid revisionen har regionförvaltningsmyndigheterna en obetydlig roll i miljö- och hälsoskyddet och rollen har åtminstone inte blivit starkare sedan länsstyrelsernas tid. Endast inom djurens hälsa och välbefinnande har regionförvaltningsmyndigheterna fortfarande en viktig roll. Det stöd som beviljas av regionsförvaltningsverken varierar och är bundet till hur aktiva enskilda ämbetsinnehavare är. Regionförvaltningsverkens försvagade styrande roll inom miljö- och hälsoskyddet beror främst på de kommunala aktörernas kompetens och specialisering, som har ökat i och med kommunernas samarbetsområden. Bildandet av samarbetsområden har med andra ord lett till att regionförvaltningsmyndigheternas ställning proportionellt sett blivit svagare. Att läget utvecklats så som nu är fallet kunde inte förutses när samarbetsområdena planerades och ingen reagerade på den tynande regionala nivån inom miljö- och hälsoskyddet. Utifrån revisionen verkar det totalt sett som om organisationsstrukturen i tre steg inom miljö- och hälsoskyddet inte

längre är nödvändig vare sig ur kommunernas synvinkel eller ur centralförvaltningens synvinkel.

Sedan ingången av år 2013 ska kommunen höra till ett samarbetsområde för miljö- och hälsoskyddet, om inte kommunen för att ordna miljö- och hälsoskydd kan anvisa resurser som motsvarar minst tio årsverken. Samarbetsområden bildades eftersom de skärpta kraven på tillsyn över miljö- och hälsoskyddet gjorde att största delen av kommunerna inte längre kunde ordna miljö- och hälsoskyddet på egen hand. Observationerna vid revisionen om konsekvenserna av bildandet av samarbetsområden var främst positiva. Resurserna för miljö- och hälsoskyddet i kommunorganisationerna har precis inte ökat, men organisationerna har blivit större och på så sätt mindre sårbara. Samtidigt har personalen fått möjlighet att specialisera sig. Kommunernas samarbetsområden har blivit sakkunnigorganisationer vars kompetens på många områden är högre än regionförvaltningsverkens. De centrala ämbetsverken har blivit en naturlig samarbetspart för de kommunala myndigheterna i flera frågor som kräver sakkunskap. På så vis sker det allt oftare att kommunerna förbigår regionförvaltningen när de behöver råd eller hjälp.

## Frågan gällande ansvaret för ordnande av miljö- och hälsoskydd kräver en noggrann och övergripande prövning

Organiseringen av miljö- och hälsoskyddet i olika kommuner och samarbetsområden varierar beroende på vilken förvaltningssektor verksamheten är placerad i. På motsvarande sätt finns det också skillnader i vilken kommunalpolitisk aktör miljö- och hälsoskyddet är underställt inom sitt område. Utifrån revisionen verkar det som om varken förvaltningssektorn eller nämnden har någon större betydelse för hur verksamheten inom miljö- och hälsoskyddet fungerar eller lyckas. Den politiska styrningen av miljö- och hälsoskyddet är obetydlig på kommunnivå.

Tillsynsuppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet är en mångfacetterad helhet som kräver hög kompetens och förtrogenhet av tillsynsmyndigheten. Kraven på koncentrerad av den kommunala tillsynen hänför sig just till den omständigheten att en del av kommunerna inte längre har kunnat ordna tillsynen på egen hand. Å andra sidan understöddes förstatligandet av verksamheten utifrån intervjuerna och enkäten vid revisionen endast när det gällde vissa enskilda funktioner, men inte ens däri var understödet förbehållslöst.

En del av tillsynsuppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet ankommer redan på staten och under de senaste åren har staten även fått nya uppgifter att ansvara för. Utifrån revisionen verkar det som om den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten är relativt fungerande. Frågan gällande ansvaret för ordnande av miljö- och hälsoskydd är flerdimensionell och helt motsatta åsikter kan motiveras på trovärdigt grunder. Såväl förstatligande av verksamhet, privatisering av uppgifter som det nuvarande ordnandet i kommunerna har både fördelar och nackdelar. När ansvaret för ordnandet av tillsynen över miljö- och hälsoskyddet fastställs, bör utvecklingen ske på ett återhållsamt sätt och man bör följa upp hur verksamheten i samarbetsområdena utformas och etableras. Frågan om på vilket sätt miljö- och hälsoskyddet ska ordnas bör avgöras som en del av kommunreformen.

## Författningsgrunden är svår att hantera

Under de senaste åren har syftet varit att förenhetliga lagstiftningens terminologi och strukturer inom de olika branscherna för miljö- och hälsoskyddet. Trots detta varierar den innehållsmässiga noggrannhetsnivån och den bindande karaktären i nationella lagar och EU-regler stort mellan olika branscher. Skillnaderna i lagstiftningen avspeglas därför direkt på tyngdpunkterna och resurserna för den verksamhet som ordnas av kommunerna och begränsar samtidigt förutsättningarna för den övriga verksamheten.

För de som utför tillsynsarbete i praktiken anses det främsta problemet i fråga om lagstiftningen om miljö- och hälsoskyddet vara de kontinuerliga författningsändringarna, eftersom uppföljningen av och hänsynstagandet till alla ändringar tar tid vilket minskar tiden för basarbetet. Vid beredningen av lagstiftningen bör särskild uppmärksamhet fästas vid att lagstiftningen är tydlig och entydig. Dessutom bör man stödja sig på samråd enligt en god lagstiftningsberedning så att problem som hänför sig till författningar ska komma fram redan i beredningsskedet. Dessutom skulle det vara viktigt att utarbeta tillämpningsanvisningar om nya författningar innan lagarna träder i kraft och att informera de som använder och tillämpar lagar om anvisningarna.

## Den flerkanaliga styrningen utgör ett problem

Det riksomfattande tillsynsprogrammet är vid sidan av lagstiftningen det viktigaste styrmedlet för tillsyn över miljö- och hälsoskyddet. Programmet har bidragit till att planeringen och uppföljningen i kommunerna och

behandlingen vid nämnderna nu är mer strukturerade och mer samordnade. Programmet är omfattande och innehåller ett flertal allmänna mål och branschvisa mål. Dessa fick ett motstridigt mottagande av de som utövar tillsyn i praktiken. Flera av målen för programmet ansågs vara orealistiskt krävande och i många avseenden dåligt motiverade ur de lokala myndigheternas synvinkel. Programmet ansågs inte i alla avseenden styra verksamheten till de mest relevanta frågorna. Dessutom anser de kommunala aktörerna att rapporteringskraven i programmet är orimliga och delvis onödiga.

De branschvisa målen för tillsynen över miljö- och hälsoskyddet har fastställts utgående från de specifika riskanalyserna för varje centralt ämbetsverk och de behovsanalyser som har gjorts utifrån riskanalyserna. Riskanalyser görs med många olika metoder, och i fråga om riskbedömningar har växelverkan mellan ämbetsverken varit obefintlig. Ur de kommunala myndigheternas synvinkel är önskan att det riksomfattande tillsynsprogrammet ska innehålla riktlinjer särskilt för fördelningen av tyngdpunkter mellan de olika branscherna för miljö- och hälsoskyddet. Detta syfte kan endast nås genom en riskanalys som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena och en kartläggning av tillsynsbehoven som har gjorts utifrån riskanalysen.

Vid revisionen upptäcktes skillnader också i styrningens enhetlighet. De centrala ämbetsverken fokuserar inom styrningen allttjämt på sina egna ansvarsområden, trots samarbetsförfarandet. Kommunernas myndigheter kan bli förvirrade av både skillnaderna i de centrala ämbetsverkens styrning och de centrala ämbetsverkens och ministeriernas varierande riktlinjer. Vid revisionen framkom att ett ministerium i vissa enskilda fall har dragit upp sådana riktlinjer för tillsynen som skiljer sig från de centrala ämbetsverkens principer. Ett av problemen i styrningen ansågs också vara att det ibland tar för lång tid att få svar på de frågor som har ställts till centrala ämbetsverk. I så fall är det nödvändigt att på lokal nivå göra egna tolkningar av akuta frågor, vilket i sin tur leder till allt brokigare tillsynsrutiner i olika kommuner och regioner.

## Skyldigheter och resurser är i obalans

Inom styrningen av miljö- och hälsoskyddet kan det mycket tydligt ses en obalans mellan styrningen av innehållet och styrningen av resurserna. Denna obalans belastar även på en mer allmän nivå förhållandet mellan kommunerna och staten. Det allmänt identifierade problemet i styrningen inom kommunsektorn betonas särskilt när det gäller styrningen av miljö- och hälsoskyddet, eftersom kommunerna i och med den differentierade

förvaltningsmodellen för centralförvaltningen får anvisningar av flera olika ministerier och centrala ämbetsverk. Utifrån observationerna vid revisionen kan det sägas att miljö- och hälsoskyddet styrs i kommunerna med hjälp av orealistiska tillsynsmål. Med tanke på en trovärdig styrning och engagemanget i denna är det problematiskt att föremålen för styrning och genomförarnas resurser redan i utgångsläget är otillräckliga i förhållande till kraven på norm- och informationsstyrning. Detta har därför lett till trovärdighets- och legitimitetsproblem på lokal nivå. Trots bristen på resurser, verkar det som om tillsynen på lokal nivå inte har drabbats av några större kriser, eftersom de lokalt uppgjorda riskbaserade tillsynsplanerna kan genomföras relativt bra. På så sätt kan den riksomfattande styrningen i viss utsträckning anses ha avskilts från förfarandena och resurserna inom kommunsektorn.

### Samordningen av datasystemen har misslyckats

Inom miljö- och hälsoskyddet används två centrala datasystem som förenar aktörerna: Eviras KUTI i livsmedelstillsynen och Valviras och Tukes YHTI i den övriga tillsynen. När de centrala ämbetsverkens system byggdes upp, togs kommunerna inte direkt med i de nya systemen. Anslutningen från kommunernas system till de centraliserade systemen genomfördes via ett gränssnitt där data överförs mellan systemen. Lösningen har visat sig vara misslyckad. Användningen av helheten har blivit dyr, det har uppstått problem i dataöverföringen och kommunerna får inte de uppgifter som de behöver från det nya systemet. Det stora antalet systemleverantörer gör dessutom att det är svårt att lösa problem och att implementeringen av ändringar i datasystemen går långsamt.

### Produkternas spårbarhet i livsmedelstillsynen kan förebygga grå ekonomi

Inom livsmedelstillsynen kan ursprunget för produkter som restauranger säljer i regel inte spåras utifrån kvitton. När bevis på ursprunget på prov har krävts av restauranger, kan dessa inte visa fraktbrev, kvitton eller motsvarande verifikat, och detta gäller upp till hälften av de livsmedel som är till salu. För en enskild restaurang är problemet litet, men leverantörerna av produkter kan vara betydande aktörer. Bättre spårbarhet kan också bidra till bättre livsmedelssäkerhet. I det praktiska tillsynsarbetet har kravet på verifikat ansetts som arbetsamt och kompetensbristen har ansetts göra att övervakningen av läget är svår.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Frågorna gällande organiseringen och ansvaret för ordnande av miljö- och hälsoskyddet ska integreras i riktlinjerna för reformen av kommunstrukturen och statens central- och regionförvaltning. Statsrådet ska vara aktivt i ärendet och de ansvariga ministerierna (SHM, JSM, ANM) ska aktivt stöda detta mål.
2. Statsrådet ska oberoende av kommunreformen utreda ledningsförhållandena i centralförvaltningen för miljö- och hälsoskyddet samt om regionförvaltningsnivån är nödvändig.
3. De ansvariga ministerierna och de centrala ämbetsverken ska i samarbete säkerställa att riskerna inom de olika branscherna för miljö- och hälsoskyddet kartläggs på ett kommensurabelt sätt och att verksamheten styrs utgående från detta.
4. De ansvariga ministerierna och de centrala ämbetsverken ska säkerställa att de övervakningsskyldigheter som ålagts kommunerna och kommunernas resurser är i balans.
5. När det gäller datasystemen för miljö- och hälsoskyddet ska parterna i verkligheten skapa gemensamma system som tar hänsyn till både de centrala ämbetsverkens och lokalförvaltningens behov. De centrala ämbetsverken ska vara aktiva i ärendet.
6. Möjligheter till samarbete inom livsmedelstillsyn och bekämpning av grå ekonomi bör utredas när programmet för bekämpning av grå ekonomi kompletteras. Bättre spårbarhet av produkter kan bidra till bättre livsmedelssäkerhet och samtidigt förhindra verksamhetsmöjligheterna inom den grå ekonomin i restaurang-branschen.