

SAMORDNING AV MILJÖ OCH HÄLSOSKYDDSFUNKTIONERNA INOM
LANDSKAPSFÖRVALTNINGEN

FÖRORD

Arbetsgruppen har som en av utgångspunkterna för arbetet haft att så långt som möjligt, även i slutrapporten, beskriva de olika alternativ till ny myndighet som diskuterats. Syftet med detta grepp är att bredda diskussionen, såväl under beslutsprocessen med att ta fram en ny myndighet, som efteråt när myndigheten skall utveckla formerna för sin verksamhet. Till en del återfinns alternativen direkt i slutrapporten, till en del i arbetsgruppens protokoll och bilagorna till dessa, vilka samtliga finns som bilagor till slutrapporten.

En snabb överblick av rapportens innehåll fås genom att läsa den sammanfattning som inleder varje kapitel. Förslaget till ny myndighet återfinns i kapitel 4.

Till den del den politiska referensgruppen har haft avvikande åsikter om innehållet, finns dessa redogjorda i direkt anslutning till ifrågavarande text.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD.....	2
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	3
FÖRTECKNING ÖVER FIGURER.....	5
1. INLEDNING.....	6
1.1 POLITISKT UPPDRAG.....	6
1.2 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE.....	7
2. BERÖRDA ENHETER – STRUKTUR, LAGSTIFTNING OCH ORGANISATION	8
2.1 ENHETER SOM BERÖRS AV OMORGANISERINGEN.....	8
2.2 LAGSTIFTNING.....	8
2.3 ORGANISATION.....	8
2.3.1 Organisationen hos myndigheter underställda landskapsregeringen.....	8
2.3.2 Kontroll och övervakningsansvar över myndigheter underställda landskapsregeringen.....	9
2.4 TJÄNSTEANSVAR.....	9
2.5 DE BERÖRDA ENHETERNAS NUVARANDE ORGANISATION.....	10
2.6 PERSONAL.....	10
2.6.1 Personalstruktur.....	10
2.6.2 Ansvarsområden.....	11
2.6.3 Principer för delegering.....	13
2.7 STÖDFUNKTIONER.....	14
2.8 VIKTIGA SAMARBETSPARTNER.....	15
2.9 HANDLÄGGNING AV ÄRENDEN	16
2.9.1 Förvaltningsprocesser.....	16
2.9.2 Ändringssökande.....	16
2.9.2.1 Rättelseyrkande.....	16
2.9.2.2 Besvär över beslut.....	16
2.9.2.3 Självrättelseinstitut.....	17
2.10 AVGIFTER.....	17
3. DEN NYA MYNDIGHETENS ORGANISATION - ALTERNATIVA MODELLER.....	19
3.1 STYRORGAN.....	19
3.1.1 Nämnd/nämnder.....	19
3.1.2 Styrelse.....	19
3.1.2.1 Den svenska modellen.....	20
3.1.2.2 Finland.....	20
3.1.3 Inget eller rådgivande styrorgan.....	20
3.2 ÖVRIGA STYRMEDEL.....	21

3.2.1 Ekonomiska styrmedel.....	21
3.2.2 Resultatstyrning.....	21
3.3 MYNDIGHETENS CHEF.....	21
3.3.1 Befogenheter.....	21
3.3.2 Behörighetskrav eller önskemål.....	22
3.4 LEDNINGSGRUPP.....	23
3.5 ENHETER.....	24
3.6 PERSONAL.....	24
3.7 MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSFÖRVALTNINGENS ORGANISATION I FINLAND OCH SVERIGE.....	24
3.7.1 Finland.....	24
3.7.1.1 <i>Organisation och handläggning av ärenden</i>	25
3.7.1.1.1 <i>Miljö tillståndsverken</i>	25
3.7.1.1.2 <i>Regionala miljöcentraler</i>	25
3.7.1.2 <i>Reformarbete</i>	26
3.7.1.2.1 <i>Livsmedels- och veterinärförvaltningen</i>	27
3.7.2 Sverige.....	27
3.7.2.1 <i>Organisation och handläggning av ärenden</i>	28
3.7.2.1.1 <i>Miljödomstolar</i>	28
3.7.2.1.2 <i>Miljöprövningsdelegationer</i>	28
3.7.2.2 <i>Reformarbete</i>	29
3.8 VÄL FUNGERANDE MYNDIGHETER.....	29
4. FÖRSLAG TILL NY MYNDIGHET FÖR MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSFUNKTIONER.....	35
4.1 ALLMÄNT.....	35
4.2 UTGÅNGSPUNKTER.....	35
4.3 STYRNING OCH ÖVERVAKNING.....	36
4.3.1 Styrelse.....	37
4.3.1.1 <i>Förslag till styrelse</i>	37
4.3.1.2 <i>Styrelsens ansvarsområde</i>	37
4.3.2 Resultatstyrning.....	38
4.3.2.1 <i>Balanserade Styrkort</i>	38
4.4 MYNDIGHETENS INTERNA ORGANISATION.....	39
4.4.1 Miljö- och hälsoskyddschef.....	39
4.4.1.1 <i>Behörighetskrav</i>	39
4.4.1.2 <i>Uppgifter</i>	39
4.4.2 Juridisk funktion.....	42
4.4.3 Kansli.....	42
4.4.3.1 <i>Uppgifter</i>	42
4.4.4 Ekonomi- och personaladministration samt IT-stöd.....	43
4.4.5 Verksamhetsområdet för tillstånd och tillsyn.....	43
4.4.5.1 <i>Allmänt</i>	43
4.4.5.2 <i>Uppgifter</i>	43
4.4.5.3 <i>Beslutsnivåer</i>	46
4.4.5.3.1 <i>Beslut på tjänstemannanivå</i>	46
4.4.5.3.2 <i>Nämnden för miljö tillstånd</i>	46
4.4.5.3.3 <i>Miljö- och hälsoskyddschef</i>	46

4.5 ORGANISATIONSFÖRSLAGETS EKONOMISKA KONSEKVENSER.....	47
4.5.1 Personal.....	47
4.5.2 Övriga resurser.....	48
4.5.3 Tillfälliga kostnader.....	48
4.6 ORGANISATIONSFÖRSLAGETS MILJÖKONSEKVENSER.....	48
4.7 BEHOVET AV NY LAGSTIFTNING OCH BEHOV ATT ÄNDRA I NUVARANDE LAGSTIFTNING	48
5. ÖVRIGA FRÅGOR.....	55
5.1 LABORATORIERNA.....	55
5.2 VETERINÄRVÅRDEN.....	55
5.2.1 Djurhälsovård.....	56
5.2.2 Veterinär tillsyn.....	56
5.2.3 Förslag till organisation av veterinärvården.....	57
5.3 STRATEGISKA UPPGIFTER.....	57
5.4 GENOMFÖRANDE.....	58
6. SUMMERING.....	60
6.1 ÅLANDS MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSMYNDIGHET.....	60
6.2 FÖRSLAG TILL NY ELLER ÄNDRAD LAGSTIFTNING.....	60
6.3 SAMARBETE.....	61
6.4 ÖVRIGT.....	62
KÄLLFÖRTECKNING.....	64
FÖRTECKNING ÖVER FIGURER	
- Organisationsschema – Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten.....	47
BILAGOR: separat i ”Samordning av Miljö- och hälsoskyddfunktionerna inom landskapsförvaltningen – bilagor”	

1. INLEDNING

En arbetsgrupp tillsattes våren 2005 för att ta fram ett förslag till en samordnad miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Arbetsgruppen, som stämt av sitt arbete i en politisk referensgrupp, har sammanträtt sammanlagt 15 gånger och hållit två seminarier, till vilka all berörd personal inbjudits.

1.1 POLITISKT UPPDRAG

Genom landskapsregeringsbeslut 29.4.2005 tillsattes en arbetsgrupp för att arbeta med verkställighetsåtgärder för samorganisation av miljö- och hälsoskyddsfunktioner inom landskapsförvaltningen.

Arbetsgruppen har haft följande sammansättning:

Arne Selander, ordförande

Mikael Karring / Ketzia Karring (miljömedicinska byrån)

Rauli Lehtinen (miljöhälsovårdsenheten vid ÅHS)

Mikael Stjärnfelt (miljöprövningsnämnden)

Susanne Särs (miljöbyråns miljöinspektion)

Maj-Len Österlund-Törnroos, sekreterare

Arbetsgruppens arbete har följts av en politisk referensgrupp med följande sammansättning:

Landskapsregeringsledamot Harriet Lindeman, ordförande

Lagtingsledamot Gun Carlson

Lagtingsledamot Christian Beijar

Vid den nya myndigheten skall all myndighetsutövning organiseras, gällande miljöskyddslagstiftningen, vattenlagstiftningen, naturvårdslagstiftningen, renhållningslagstiftningens 5a kap., fartygsavfallslagstiftningen, hälsovårdslagstiftningen, kemikalielagstiftningen, produktsäkerhetslagstiftningen, livsmedelslagstiftningen, djurskyddslagstiftningen och djursjukdomslagstiftningen.

Den nya miljö- och hälsoskyddsmyndigheten skall ha både personalansvaret och det övergripande ansvaret för verksamheten. Landskapsregeringens styrning av miljö- och hälsoskyddsmyndigheten skall ske genom lagstiftningen, budgeten och eventuellt verksamhetsplan/verksamhetsdirektiv.

I arbetsgruppens uppdrag har ingått att

- Göra en noggrann genomgång av ovannämnda lagstiftning och redogöra för vilka arbetsuppgifter som skall föras över till den nya myndigheten, samt omfattningen av de olika arbetsuppgifterna,
- Utreda om det finns något formellt behov av att hålla tillståndsprövningen och tillsynen åtskiljd i olika enheter,
- Föreslå en skiss hur myndigheten kunde organiseras med beaktande av rättssäkerheten, särskilt behovet av en nämnd eller liknande
- Utreda närmare behovet av verksamhetsdirektiv eller liknande från landskapsregeringen,

- Föreslå hur relationen till arbetet på landskapsregeringens övriga avdelningar kan ske; i första hand myndighetsutövningen vid näringsavdelningen och byggnadsbyrån,
- Översiktligt redogöra för vilken lagstiftning som behöver ändras för att genomföra organisationsförändringen,
- Tillsammans med Ålands hälso- och sjukvårdsmyndighet föreslå hur den praktiska veterinärvården skall organiseras
- Föreslå hur laboratorieverksamheten skall organiseras
- Redogöra för vilka ytterligare utredningar som eventuellt bör göras,
- Gärna föreslå ett annat namn på myndigheten

Arbetsgruppen har även getts möjlighet att ta upp andra frågor som arbetsgruppen bedömt behöver belysas. Arbetsgruppen har haft rätt att anlita och höra sakkunniga.

1.2 UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

Arbetsgruppen har hållit 15 möten, varav tre gemensamt med den politiska referensgruppen.¹ Arbetsgruppen har förlagt sina möten till de berörda enheterna för att närmare kunna bekanta sig med verksamheten och höra ifrågavarande personals åsikter om omorganisationen. Den 20 maj 2005 hölls ett seminarium för all berörd personal. Vid detta presenterades arbetsgruppens uppdrag och tidtabell och aktuella frågeställningar penetrerades i form av grupparbeten. En mellanrapport framlades vid enskild föredragning den 29.10.2005 och denna presenterades också för landskapsregeringen vid överläggningar den 1.11.2005. Vid ett andra seminarium den 18 januari 2006 presenterade arbetsgruppen modellen för den nya miljö- och hälsoskyddsförvaltningen och deltagarna gavs i form av grupparbeten möjlighet att bekanta sig med resultatstyrning och dess implementering i myndigheten.

Vid ett s.k. 3 G-möte den 30 januari 2006 gavs den politiska majoriteten i lagtinget samt landskapsregeringen ytterligare möjlighet att ställa frågor om mellanrapporten och den tänkta organisationsförändringen. Till detta möte var även hälsonämnden och miljöprövningsnämnden inbjudna.

¹ Bilaga 1 – 14: Arbetsgruppens protokoll jämte bilagor

2. BERÖRDA ENHETER; STRUKTUR, LAGSTIFTNING OCH ORGANISATION

Kapitlet beskriver allmänt vilka enheter som berörs av omorganisationen, lagstiftning inom det aktuella området samt organisationen hos myndigheter underställda LR och de verktyg för kontroll och övervakning som LR har. Innehållet i tjänsteansvaret beskrivs specifikt.

De enheter som berörs av omorganisationen beskrivs med avseende på

- personalstruktur
- ansvarsområden
- samarbetspartners
- beslutsvägar och –nivåer samt
- de förvaltningsprocesser man tillämpar vid handläggning av ärenden

Ändringssökande och grunden för detta beskrivs, liksom grunden för avgifter, där det konstateras att avgiftsbelagd, liksom avgiftsfri myndighetsutövning förekommer inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

2.1 ENHETER SOM BERÖRS AV OMORGANISERINGEN

Inom landskapsregeringens allmänna förvaltning berörs miljöbyrån, miljömedicinska byrån och socialvårdsbyrån direkt av den tänkta organisationsförändringen. En viss specificering av samarbetsformerna mellan framförallt jordbruksbyrån, fiskeribyrån samt trafikavdelningens oljeskydds-enhet föreslås. Miljöprövningsnämnden skall ingå i den nya myndigheten. Miljöhälsovårdsenheten och hälsonämnden vid Ålands hälso- och sjukvård omfattas av omorganisationen, liksom veterinärvården i sin helhet. Arbetsgruppen har också i uppdrag att föreslå huvudman för de tre samhällsägda laboratorierna; miljölaboratoriet i Gutterorp, livsmedelslaboratoriet och Ålands försöksstations laboratorium.

2.2 LAGSTIFTNING

Lagstiftningen inom området för miljö- och hälsoskyddsförvaltning är relativt omfattande. Endast en översiktlig genomgång är därför möjlig inom ramen för arbetsgruppens uppdrag. I vissa fall föreslås dock förändringar som man med utgångspunkt i nuvarande myndighetsutövning anser nödvändig. En samlad beskrivning av den huvudsakliga lagstiftningen inom området och de ändringar som omorganiseringen förutsätter finns under 4.4.4.6.

2.3 ORGANISATION

2.3.1 Organisationen hos myndigheter underställda landskapsregeringen

En jämförelse mellan de fristående förvaltningsmyndigheter som är underställda landskapsregeringen idag visar att de till sin organisationsform kan indelas i chefsämbetsverk (t.ex. polismyndigheten, motorfordonsbyrån) och kollegiala myndigheter (t.ex. Ålands hälso-

och sjukvård, miljöprövningsnämnden). De kollegiala myndigheterna leds av ett organ tillsatt av landskapsregeringen, t.ex. ÅHS – styrelse, MPN – nämnd, ÅSUB – direktion. Omfattningen av befogenheter och uppgifter samt villkoren för vem som kan sitta i dessa organ varierar. Gemensamt för de undersökta förvaltningsmyndigheterna är att tjänsterna inrättats med stöd av tjänstemannalagen för landskapet Åland (61/1987). Utnämningrätten är i vissa fall delegerad till ifrågavarande myndighet.²

2.3.2 Kontroll och övervakningsansvar över myndigheter underställda landskapsregeringen

Enligt ÅLAF,³ 6 § skall chefen för kansliavdelningen vid landskapsregeringen övervaka lagligheten även vid de av landskapets förvaltningsenheter som är underställda landskapsregeringen. Chefen för kansliavdelningen har även rätt att närvara och att yttra sig när annan tjänsteman föredrar ett ärende för avgörande. Landskapsregeringen kan också vara besvärinstans gällande beslut som fattats av underlydande myndigheter (jmf. 2.9.2.2). Det allmänna övervakningsansvaret utgår från ÅLSL⁴ 2 a § enligt vilken varje del av landskapsregeringens förvaltning skall vara underställd lantrådets eller en viss ledamots ansvar. Omfattningen av landskapsregeringens ansvar framgår av landskapslag för ifrågavarande myndighet.

Revision av landskapsförvaltningen underlydande myndigheter skall utföras i enlighet med landskapslagen om landskapsstyrelsens revisionsbyrå.⁵ Revisionen skall ske för att kontrollera om a) landskapets rätt och bästa tillgodoses, b) verksamheten bedrivs effektivt och med åsyftad effekt samt att av [landskapsstyrelsen] fattade beslut verkställs, c) verksamhetens organisation och i den inbyggda kontrollfunktioner samt förmögenhetsförvaltning är ändamålsenligt utformad och tillfredsställande ordnad, d) räkenskaper och bokslut ger en tillförlitlig uppfattning om budgetens iakttagande samt om e) förvaltningen i övrigt handhas enligt lag och gällande bestämmelser (2 §). Revisionsbyrån har rätt att av myndigheten få de utredningar och handlingar som krävs för revisionen (8 §). Revisionen utförs som internrevision i förvaltningen.

2.4 TJÄNSTEANSVAR

Enligt tjänstemannalagen för landskapet Åland⁶ är tjänsteman 1) den som är utnämnd eller förflyttad till tjänst (ordinarie tjänsteman), 2) den som är antagen i tjänst på provotid (tjänsteman på provotid), 3) den som är antagen såsom interimistisk handhavare av tjänst eller vikarie (tjänstförrättande tjänsteman) eller 4) den som är antagen såsom tillfällig tjänsteman (tillfällig tjänsteman)(2 §). Tjänsteansvaret omfattar alla dessa anställningsformer. Enligt tjänstemannaförvaltningsprincipen skall offentlig makt i princip alltid utövas av tjänstemän. Detta för att garantera att den offentliga maktutövningen leder till lagliga, enhetliga och objektiva beslut.⁷

I tjänstemannalagen för Åland, 3 kap. stadgas om tjänstemäns rättigheter och skyldigheter vid fullgörande av tjänsteåligganden samt om disciplinärt förfarande och skadeståndsansvar för tjänstemän som handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna, 47 § – 52 §. Förutom

² Se bilaga 15 ”Myndigheter/organ underställda landskapsregeringen” och Suksi 2005, s. 352 - 359

³ Landskapslag om Ålands [landskapsstyrelses] allmänna förvaltning (1998:70)

⁴ Landskapslag om Ålands [landskapsstyrelse] (1971:42)

⁵ Landskapslag om [landskapsstyrelses] revisionsbyrå (1996:8),

⁶ Tjänstemannalag för landskapet Åland (1987:61)

⁷ Mäenpää 2004, s. 67 – 69

detta omfattas landskapstjänstemän även av grundlagens stadganden om tjänsteansvar. Suksi skiljer här mellan tre huvudsakliga grunder för tjänsteansvar 1) landskapstjänstemännens ansvar för sitt eget felaktiga beslut eller övriga tjänsteåtgärder eller försummande av tjänsteplikt 2) landskapstjänstemännens ansvar för ett lagstridigt eller övrigt felaktigt beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt till 3) föredragandes ansvar för vad på hans föredragning har beslutats. Föredraganden bär ansvar för felfriheten hos sin egen föredragning, tillräcklig utredning av substans- och rättsfrågor samt för att innehållet i föredragningen är lagenligt, och likaså för att den expedition som uppgörs över beslutet motsvarar detta. Dessutom ansvarar han eller hon också för lagenligheten hos ett beslut som fattas på basis av föredragningen, även om detta skulle avvika från föredragandes åsikt om föredragande inte har reserverat sig mot beslutet genom att uttryckligen anmäla sin avvikande åsikt till att antecknas i protokollet eller expeditionen. Föredragandes ansvar utsträcker sig inte direkt till att omfatta beredningen av ett ärende. Om föredragningen emellertid grundar sig på en annan persons beredning är det den föredragande tjänstemannens skyldighet att tillräckligt omsorgsfullt sätta sig in i den. Föredraganden är nämligen ansvarig för innehållet även i sådan beredning som grundar sig på annan persons beredning. Av denna anledning är föredraganden också skyldig att övervaka, att den beredning som utförts av en annan person är lagenlig och tillräcklig. Försummelse av denna övervakningsskyldighet kan leda till realiserande av tjänsteansvaret.⁸

Tjänstebrott är en mot tjänsteskyldigheten riktad straffbar handling. I tjänstemannalagens 15 § stadgas om tagande av muta samt i 17 § om brott mot tystnadsplikt och missbruk av tjänsteställning.

2.5 DE BERÖRDA ENHETERNAS NUVARANDE ORGANISATION

Av de enheter som berörs av omorganiseringen är miljöprövningsnämnden och hälsönämnden kollegiala organ med specifika myndighetsuppgifter. Under år 2004 sammanträdde miljöprövningsnämnden 24 gånger för att behandla sammanlagt 104 paragrafer. Det kortaste sammanträdet pågick 15 minuter, det längsta 4 timmar (besiktning på plats). I medeltal pågick sammanträdena 1h 45 min. Hälsönämnden sammanträder varannan torsdag. År 2005 hölls totalt 19 möten med ledamöter (190 paragrafer) och 19 möten med tjänstamannaföredragning (243 paragrafer). Miljöinspektionen är en del av miljöbyrån och tillhör, liksom veterinärmedicinska byrån, sålunda landskapets allmänna förvaltning. Ärendena besluts på tjänstemannanivå, på tjänstemannaföredragning eller genom enskild föredragning för landskapsregeringsledamot. Miljöinspektionens beslut uppgick till 289 år 2005.

2.6 PERSONAL

2.6.1 Personalstruktur

Miljöbyrån

Vid miljöbyrån finns följande inrättade tjänster: Byråchef/miljöjurist, två miljöingenjörer, vattenbiolog, tre miljöinspektörer, naturvårdsintendent, biträdande naturvårdintendent, arbetsledare, byråsekreterare. Dessutom finns en tillfällig miljöinspektörstjänst och en tillfällig tjänst som miljöutredare (delad tjänst mellan miljömedicinska byrån och miljöbyrån).

⁸ Suksi 2005, s. 392

Ålands miljölaboratorium i Gutterop

Vattenlaboratoriet i Gutterop leds av en laboratoriechef (tjänsten är heltid men innehavaren arbetar för närvarande 60 %). Dessutom finns där följande tjänster: biolog (tillfällig), fältmästare (inrättad tjänst), biträdande fältmästare (tillfällig), samt en laborant (arbetsavtal).

Miljömedicinska byrån

Vid byrån finns två tjänster: byråchef/landskapsveterinär och biträdande landskapsveterinär samt en tillfällig tjänst som miljöutredare som delas med miljöbyrån.

Ålands miljöprövningsnämnd

Miljöprövningsnämndens kansli har en inrättad cheftjänst och två miljöhandläggartjänster. Dessutom finns två tillfälliga miljöhandläggartjänster och en tillfällig byråsekreterare.

Miljöhälsovårdsenheten vid Ålands hälso- och sjukvård:

Hälsoinspektionen

Arbetet leds av en enhetschef/ledande veterinär. Därutöver finns fem inrättade hälsoinspektörstjänster och en förvaltningssekreterartjänst samt en tillfällig hälsoinspektörstjänst och en tillfällig kanslisttjänst.

Livsmedelslaboratoriet

Vid livsmedelslaboratoriet finns en föreståndartjänst/veterinär samt tre laboranttjänster.

Veterinärvården

Veterinärvården omfattar följande tjänster: fiskhälsoveterinär, nyttodjursveterinär, besiktningsveterinär, hygienveterinär, tillfällig s.k. poolveterinär och en tillfällig veterinärassistent.

Ålands försöksstation, laboratoriet

Vid Ålands försöksstations laboratorium finns en kemisttjänst och en laboratorieassistenttjänst.

2.6.2 Ansvarsområden

Miljöbyrån

Miljöbyrån ansvarar för frågor som gäller vattenvård, avfallshantering/kretslopp, luftvård och annan miljövård, naturvård, landskapsvård och utnyttjandet av naturen för rekreation, miljökonsekvensbedömningar och miljöberättelser samt främjande av den allmänna miljömedvetenheten.

En helt ny övergripande miljölagstiftning, landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd⁹, trädde i kraft den 1 juli 2001. I lagen definieras miljöförorening som utsläpp eller deponering av ämnen eller energi såsom värme, strålning, lukt, buller eller skakning, i luft, vatten eller mark, vilket ensam eller tillsammans kan orsaka

- a) olägenhet för människors hälsa,
- b) skada på naturen och dess funktioner,
- c) hinder för eller ett väsentligt försvårande av nyttjandet av naturresurser,
- d) minskad allmän trivsel eller försämring av kulturvården,

⁹ Landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd (2001:30)

- e) försämring av miljöns lämplighet att nyttjas för rekreatiönsändamål,
- f) skada på egendom eller olägenhet att nyttja den eller
- g) annan jämförbar kränkning av allmänt eller enskilt intresse.

Landskapsregeringen är ansvarig för tillsynen över alla miljöpåverkande verksamheter. Miljötillsynen innebär kontroll av att tillståndspliktiga verksamheter följer sina givna tillstånd, uppföljning av att alla tillståndspliktiga verksamheter har ett tillstånd, behandling av anmälningar om miljöpåverkande verksamheter, kontroll av anmälda verksamheter, uppföljning av klagomål och påpekanden om miljöpåverkande verksamheter och uppsökande av verksamheter som påverkar miljön.

I landskapsregeringens Miljöhandlingsprogram för Åland år 2005 –2008, uppställs såväl övergripande som områdesspecifika målsättningar och konkreta åtgärder för miljöarbetet inom delområdena vattenvård, natur- och landskapsvård, avfallshantering, luftvård, energihushållning, turism och rörligt friluftsliv, oljeskydd samt markanvändning.

Målsättningen är att en hållbar utveckling i största möjliga utsträckning skall vara vägledande för landskapsregeringens politik. Miljöbyrån är i stor utsträckning ansvarig för genomförande av olika åtgärder.

Ålands miljölaboratorium i Gutterp

Ålands miljölaboratorium i Gutterp, Sund, arbetar huvudsakligen med vattenprovtagning och vattenanalyser. Laboratoriet tar även emot vattenprov från brunnar för fysikalisk-kemisk analys. Landskapsregeringens årliga vattenövervakningsprogram genomförs till största delen av Ålands miljölaboratorium. Syftet med övervakningen är att ge en sammanhängande och heltäckande översikt av vattenmiljöns tillstånd i hela det åländska havsområdet inklusive de inre vikarna samt de viktigaste vattentäkterna. Resultaten används som underlag för tillståndsbeslut, tillsynsarbete och lagstiftning.

Miljömedicinska byrån

Miljömedicinska byrån ansvarar för att trygga konsumentskyddet, bekämpa djursjukdomars spridning, skydda djur mot lidande och främja deras hälsa. Landskapsveterinären arbetar huvudsakligen med lagstiftning men även med operativa uppgifter inom ramen för t.ex. bekämpningen av smittsamma sjukdomar och det förebyggande arbetet i samband med detta. Biträdande landskapsveterinär arbetar främst med att utöva den statliga rollen gentemot de utförande enheterna.

Miljöprövningsnämnden

Miljöprövningsnämnden är ansvarig tillståndsmyndighet enligt vattenlagen för landskapet Åland¹⁰ och landskapslagen om miljöskydd och miljötillstånd. Miljöprövningsnämnden skall sörja för fullständig utredning av de ärenden som nämnden handlägger. Miljöhandläggarnas uppgift är att bereda och föredra ärenden för nämnden.

Miljöhälsovårdsenheten vid Ålands hälso- och sjukvård:

¹⁰ Vattenlag för landskapet Åland (1996:61)

Hälsoinspektionen

Hälsoinspektionen ansvarar för de i hälsoskyddslagstiftningen ingående uppgifterna om vatten, livsmedel, produktsäkerhet, kemikalieinspektion, övervakning enligt tobakslagen och byggnadshygien.

Livsmedelslaboratoriet

Livsmedelslaboratoriet utför vattenanalyser, livsmedelsundersökningar, strålningsmätningar och kliniska prover.

Veterinärvården

Veterinärvården ansvarar för hälso- och sjukvård gällande djur, övervakning och kontroll av hygien vid primärproduktion av animaliska livsmedel och vid djurhållning handhar uppgifter i djurskyddsärenden och uppgifter anslutna till bekämpningen av och förebyggande av smittsamma djursjukdomar.

Ålands försöksstation, laboratoriet

Laboratoriet utför analyser av jord, stallgödsel och foder samt grobarhet på vårsäd. Vid laboratoriet finns även en genbank med lokala frukt- och bärkloner. Analyser görs för såväl försöksverksamhetens som jordbrukarnas behov. För de externa kunderna görs i främsta rummet jordanalyser med tanke på de krav som miljöstödet ställer, men det görs också analyser av grovfoder.

2.6.3 Principer för delegering

Miljöbyrå/miljötillsynen

LL om miljöskydd och miljötillstånd, 10 och 11 kap. innehåller bestämmelser om tillsynen och de medel den har till sitt förfogande och landskapsförordningen om miljöskydd och miljötillstånd¹¹ 4kap. bestämmelser om anmälningar.

I ärenden som gäller tillsyn av tillståndspliktiga verksamheter fattas besluten på tjänstemannanivå med undantag av föreläggande om åtgärder och beslut om vite, då de går till enskild föredragning (föredragning för ansvarig landskapsregeringsledamot). Det samma kan sägas vara fallet vid klagomål; beslut om åtgärder sker på enskild föredragning, övriga beslut på tjänstemannanivå. I anmälningsärenden fattas besluten på tjänstemannanivå om det finns generella anvisningar. Saknas sådana, fattas beslutet på tjänstemannaföredragning (föredragning för byråchef/miljöjurist).

Miljömedicinska byrå

Beslut fattas på tjänstemannanivå, på enskild föredragning eller i plenum. Tjänstemannabeslut fattas i ärenden som gäller t.ex. anmälningsärenden enligt djurskyddslagen, såväl givande som upphävande av spärrbestämmelser till näringsidkare, förordnanden till veterinärer och olika rapporteringar enligt djursjukdomslagstiftningen.

¹¹ Landskapsförordning om miljöskydd och miljötillstånd (2001:35)

Sakutlåtanden till jord- och skogsbruksministeriet gällande rikslagstiftning sker även på tjänstemannanivå. På enskild föredragning fattas beslut bland annat i ärenden som gäller implementering av EU-lagstiftning, utlåtanden i ärenden som har lokal anknytning (politiskt intresse), godkännande av anläggningar enligt hygienlagstiftningen, tillståndspliktig verksamhet och anmälningar om misstänkta överträdelser enligt djurskyddslagstiftningen. I plenum fattas beslut gällande ÅHS: s avgiftsstadga och verksamhetsplan samt större ärenden som ansvarig ledamot vill överföra till plenibeslut.

Ålands miljöprövningsnämnd

Enligt LL om Ålands miljöprövningsnämnd¹² fattas besluten i miljöprövningsnämnden med enkel majoritet (8 §). Föredragande är en ledamot i nämnden eller en av landskapsregeringen därtill förordnad tjänsteman (5 § 3 p.) Uppgiften att bereda och föredra ärenden för nämnden åligger enligt praxis idag miljöhandläggarna vid miljöprövningsnämndens kansli. Detta kan förklaras av att såväl ärendenas antal som deras komplexitet har ökat. Beslut om ställningstagande till en enskild verksamhets tillståndsplikt enligt miljöskyddslagens 11 §, beslut att kungöra ärenden och beslut om avvisning och avskrivning är delegerade till föredragande tjänsteman förutom i komplicerade fall när beslutet fattas av nämndens ordförande.

Miljöhälsovårdsenheten vid Ålands hälso- och sjukvård;

Hälsoinspektionen/hälsonämnden

Beslut fattas på tjänstemannanivå eller i hälsonämnden.

Tjänstemannabeslut fattas i så gott som samtliga tillstånds- och anmälningsärenden angående anmälningarna om sanitär olägenhet om åtgärderna är små och enkla. Hälsoinspektörerna är beredande tjänstemän inom sina respektive specialområden och föredrar ärenden inför ledande veterinären som har fått beslutsrätten delegerad från hälsonämnden. Vidare sköts hanteringen av enskilda intyg, rådgivning och information av de enskilda inspektörerna.

I hälsonämnden fattas beslut på föredragning av ledande veterinären. Beredningen görs av respektive hälsoinspektör som även har rätt att närvara vid nämndbehandlingen. Största delen av övervakningen verkställs i form av projekt. Dessa initieras av ledande veterinären i samråd med hälsoinspektörerna. Uppdraget kan också komma från landskapsregeringen, t.ex. nationella, nordiska eller EU-projekt. Beslut som rör inledande av projekt fattas alltid på nämndnivå, liksom uppföljningen av projekt i de fall där kraven på åtgärder inte följts. På nämndnivå behandlas även mera komplicerade ärenden angående sanitär olägenhet, beslut om att föra dessa till hälsonämnden fattas av ledande veterinären.

2.7 STÖDFUNKTIONER

Till stödfunktioner i detta sammanhang räknas olika typer av administration såsom ekonomi- och personaladministration samt kansliverksamhet. Hit hör också IT-stödet. Lokalvård och fastighetsskötsel hör till stödfunktionerna liksom företagshälsovård. För miljöhälsovården handhas alla dessa delar i dag av ÅHS och för övriga enheter till en del av landskapsregeringen, till en del av privata aktörer (lokalvård, fastighetsskötsel).

¹² Landskapslag om Ålands miljöprövningsnämnd (1997:65)

2.8 VIKTIGA SAMARBETSPARTNER

Miljöbyrån och miljömedicinska byrån liksom laboratorierna och veterinärvården, är alla av särskild vikt för utövandet av myndighetsuppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Denna viktiga roll kommer att bestå även efter omorganisationen. Dessa, för den nya myndigheten så viktiga samarbetspartnerna, behandlas närmare i kapitel 6.

Ser man till landskapsregeringens övriga förvaltning är det i främsta hand myndighetsutövningen vid byggnadsbyråns brand- och räddningsenhet inom kansliavdelningen, näringsavdelningens jordbruksbyrå och fiskebyrå, samt trafikavdelningens oljeskyddsverksamhet som har närmare beröringspunkter med den nya myndighetens verksamhet.

Byggnadsbyråns brand- och räddningsenhet

Hälsoinspektionen liksom miljöinspektörerna samarbetar i frågor rörande kemikaliehantering både med byggnadsbyråns brand- och räddningsenhet och med brandcheferna. Samarbetet är etablerat och fungerar väl, varför arbetsgruppen inte ser någon anledning att föreslå ändringar. Ett förslag till framställning angående antagande av den s.k. kemikaliesäkerhetslagen¹³ är för närvarande på remissrunda. Såvitt lagen träder i kraft och om denna innebär förändringar i myndighetsuppgifterna skulle det dock vara på sin plats att göra en översyn över myndighetsutövningen inom området för kemikaliehantering.

Jordbruksbyrån

Ålands landskapsregering är övervakande myndighet när det gäller bekämpningsmedelsfrågor. Trots att Finland hör till EU, gäller nationella regler för bekämpningsmedel i Finland och på Åland. Endast bekämpningsmedel som är godkända i Finland får användas och marknadsföras på Åland.

Växtskyddsinspektionen vid jordbruksbyrån kontrollerar att inga förbjudna preparat används och att bekämpningsmedlen används enligt föreskrifterna samt att preparaten förvaras på det sätt som föreskrivits. Kontrollen över hur odlarna förvarar sina bekämpningsmedel och vilka preparat de har är dock sporadisk och sker i samband andra inspektioner. Som det är idag kontrollerar växtskyddsinspektörer främst bekämpningsmedlen i butikerna och kontrollerar att allt som säljs är godkänt i Finland. Växtinspektionen brukar också hålla kurser i specialexamen (som krävs för att få köpa vissa bekämpningsmedel).

Utgångspunkten för all inspektionsverksamhet bör vara att tillsynsinsatserna sker på områden som har väsentlig betydelse för hälsan och miljön. Då användningen av växtskydds- och bekämpningsmedel är stor inom jordbrukssektorn är det viktigt att tillsynen över hantering, förvaring och användning av dessa medel sköts på ett betryggande sätt. En samlad kompetens och ett tillsynsprogram rörande samtliga kemikalier har många fördelar. Samtidigt bör den nya myndigheten inte påföras nya uppgifter om detta innebär att tillsyn mm. verksamhet inom andra områden blir lidande. Ett närmare samarbete för att klarlägga vem som utför vilken myndighetsuppgift borde inledas redan år 2006.

Fiskeribyran

Ett tydliggörande av samarbetet mellan fiskeribyran och den nya myndigheten kommer närmast i fråga beträffande beviljande av medel för olika projekt. I miljölagstiftningen borde

¹³ Lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (FFS 390/2005)

intas en bestämmelse om att utlåtande alltid bör begäras av den nya myndigheten före beslut om beviljande av bidrag till projekt som är eller kan antas vara beroende av miljötillstånd för sin verksamhet. En motsvarande skyldighet för den nya myndigheten att inhämta utlåtande från fiskeribyran i muddringsärenden finns redan i och med miljöskyddslagstiftningens krav på att miljöprövningsnämnden skall höra den eller de som har väsentligt intresse i ett tillståndsärende.

Trafikavdelningen

Enligt förslag till ny räddningslag för landskapet Åland 4 § 2 mom. biträds landskapsregeringen i ärenden som rör oljeskyddsbekämpning av den i 6 § avsedda räddningsdelegationen. Landskapsregeringen utfärdar i landskapsförordning närmare bestämmelser om räddningsdelegationens sammansättning och uppgifter. Arbetsgruppen anser att en representant för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten borde ingå i denna delegation. Vidare föreslås att i 14 § 2 mom. landskapslag om bekämpande av oljeskador,¹⁴ miljöbyran byts mot den nya miljö- och hälsoskyddsmyndigheten samt att en skärpning av samma paragraf, så att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten **skall** kontaktas och därvid framförda önskemål beträffande sättet för verkställande av åtgärderna **skall** beaktas.

2.9 HANDLÄGGNING AV ÄRENDEN

2.9.1 Förvaltningsprocesser¹⁵

Ärendehantering inom de enheter som skall ingå i den nya myndigheten framgår av bilaga 16 - 19. Av bilagorna framgår att ärendenas art, beslutsnivåer och krav som ingår i respektive lagstiftning medför att relativt många, olika förvaltningsprocesser används. Hälsoinspektionen vars arbete grundar sig på ett stort antal lagar uppvisar också flest antal förvaltningsprocesser medan miljöprövningsnämndens, förenklat sett, kan ses som en enda. En avvikelse i hälsonämndens förfarande är att den vars ärende handläggs i hälsonämnden, har rätt att begära att höras muntligt vid det sammanträde där ärendet avgörs. För att uppnå tydlighet och effektivitet i den nya myndighetens arbete skulle det vara viktigt att antalet huvudkategorier av ärenden från vilka förvaltningsprocesserna utgår, skulle vara möjligast få.

2.9.2 Ändringssökande

2.9.2.1 Rättelseyrkande

Rättelseyrkande är ett förvaltningsförfarande som i vissa fall föregår den egentliga förvaltningsrättsskipningen. Yrkanden på rättelse baserar sig alltid på specialbestämmelser. Syftet är framförallt att minska behovet av det mer tungrodda och långsamma besvär förfarandet och används därför allmänt i ärenden av masskaraktär, där myndighetsförfarandet kan betecknas som relativt summariskt.¹⁶

¹⁴ landskapslag om bekämpande av oljeskador (1977:16)

¹⁵ bilaga 16: miljöinspektionen, förvaltningsrutiner
bilaga 17: handläggning av ärenden på miljömedicinska byran
bilaga 18: miljöhälsovården – förvaltningsprocesser
bilaga 19: MPN: förvaltningsprocesser

¹⁶ Mäenpää 2004, s. 267

Av de enheter som skall ingå i ÅMHM är Miljöhälsovårdsenheten vid Ålands hälso- och sjukvård den enda enheten inom vars verksamhetsområde rättelseyrkande är infört som förvaltningsförfarande, vilket sammanhänger med att hälsonämnden av tradition följt den kommunala besvärproceduren.

2.9.2.2 Besvär över beslut

Rätten att söka ändring i förvaltningsbeslut utgår från grundlagens 21 § enligt vilken var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Samma paragraf föreskriver att rätten att söka ändring hör till garantierna för god förvaltning och att denna rätt skall tryggas genom lag.

Självstyrelselagens 25 § anger hur besvär skall anföras över beslut fattade i förvaltningsangelägenheter av landskapsregeringen och av myndigheter under landskapsregeringen. Besvär över lagligheten av landskapsregeringens beslut anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Landskapsregeringens beslut kan alltså inte överklagas i fråga om ändamålsenligheten. Besvär över beslut som har fattats av myndigheter under landskapsregeringen anföras hos Ålands förvaltningsdomstol såvitt man inte i landskapslag bestämt att landskapsregeringen är besvärinstans. Besvären kan anföras på laglighets- såväl som ändamålsenlighetsgrunder om man inte i landskapslag har fastställt något annat. Detta är fallet i samband med besvär över beslut fattade av Ålands miljöprövningsnämnd vilka, enligt 11 § i LL om Ålands miljöprövningsnämnd, endast kan anföras på laglighetsgrunder.

Då den nya myndigheten kommer att bestå både av förvaltningar som tidigare varit en del av landskapsregeringens allmänna förvaltning och av förvaltningar som utgjort myndigheter under landskapsregeringen är det av stor vikt att rätten och förfarandet vid sökande av ändring i myndighetens beslut framgår av lagen om ÅMHM.

2.9.2.3 Självrättelseinstitut

I den åländska lagstiftningen saknas idag möjligheten till självrättelse av sak- och skrivfel i myndighetsbeslut. Arbetsgruppen önskar att lagberedningen ges möjlighet att utreda huruvida det är möjligt att infoga självrättelseinstitutet i lagstiftningen om den nya myndigheten även om detta inte finns i lagstiftningen angående övrig förvaltning.

2.10 AVGIFTER

I landskapslag om grunderna för avgifter till landskapet¹⁷ regleras de allmänna grunderna för när landskapsregeringens och underlydande myndigheters prestationer skall vara avgiftsbelagda och för storleken av de avgifter som uppbärs för prestationerna. Landskapsregeringen är beslutande myndighet.

Enligt 2 § skall följande prestationer vara avgiftsbelagda: 1) varor som producerats eller saluförs, 2) tjänster som har tillhandahållits på beställning eller annars på uppdrag av någon, 3) prövning av ansökan samt 4) övrig verksamhet, när prestationen utförs till följd av en åtgärd av mottagaren

Av 4 § framgår att avgifter för offentligrättsliga prestationer skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Om det finns grundad anledning av orsaker som hänför sig till hälso- och sjukvård, sociala ändamål, miljövård, utbildningsverksamhet eller allmän

¹⁷ Landskapslag om grunderna för avgifter till landskapet (1993:27)

kulturverksamhet eller orsaker som kan jämföras med dessa kan landskapsregeringen bestämma att en avgift uppbärs så att full kostnadstäckning inte uppnås eller att avgift inte skall uppbäras. Enligt samma paragraf har landskapsregeringen också rätt till det motsatta, dvs. bestämma att en avgift som annars skulle fastslås så att full kostnadstäckning uppnås, fastställs till ett högre belopp eller att avgift inte skall uppbäras. De kostnader som läggs till grund när en avgift bestäms får inte vara högre än vad en ändamålsenlig kvalitetsnivå förutsätter.

En jämförelse av de verksamheter som skall ingå i den nya myndigheten visar att miljöprövningsnämnden uppbär en avgift för prövning av tillståndsansökan enligt fastslagen avgiftsstadga. Miljöhälsovårdsenheten vid ÅHS uppbär för avgifter tillstånd, anmälan, tillsyn, övervakning mm., vidare för livsmedelslaboratoriets olika undersökningar samt en serviceavgift vid veterinärvårdens smådjursmottagning. Avgiftsstadgan skall fastställas av landskapsregeringen¹⁸

Även alkoholinspektionen vid socialvårdsbyrån uppbär avgifter för i alkohollagstiftningen angivna tillstånd till och tillsyn över servering av alkoholdrycker samt avgift för tentamen i alkohollagstiftning.

För miljöinspektionens myndighetsutövning uppbärs inga avgifter liksom inte heller för myndighetsuppgifter inom djurskyddet trots att det enligt 65 § Djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland, är möjligt.

Inom förvaltningen idag råder alltså en ojämlikhet mellan brukarna, då viss myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen är avgiftsbelagd och annan är avgiftsfri. Inför den nya myndighetens start skulle det därför vara viktigt att en arbetsgrupp utreder avgiftsfrågan i syfte ta fram en enhetlig avgiftsstadga för den nya myndigheten.

¹⁸ Landskapslag (1993:60) om hälso- och sjukvården, 12 §

3. DEN NYA MYNDIGHETENS ORGANISATION - ALTERNATIVA MODELLER

Kapitlet innehåller en beskrivning av:

- användningen av olika styrmedel i relation till myndigheter, såväl inom Åland, som i våra närregioner.
- innehållet i och syftet med resultatstyrning återges i 4.2.2.
- tänkbara befogenheter för och dito behörighetskrav på myndighetens chef, liksom alternativa ledningsgruppsmodeller
- miljö- och hälsoskyddsförvaltningens organisation i Finland och Sverige men också det reformarbete som för närvarande pågår för att bl.a. effektivera miljötillståndsförvaltningen
- resultaten från en svensk undersökning om vad det är som krävs för att en myndighet skall fungera bra. Rekommendationerna har fungerat som underlag för arbetsgruppens förslag till organisation av den nya myndigheten.

I det följande presenteras ett antal alternativa organisationsmodeller samt förs ett resonemang kring möjliga konsekvenser av dessa alternativ.

3.1 STYRORGAN

3.1.1 Nämnd/nämnder

En nämnd för behandling av de ärenden som hänför sig till en myndighets materiella lagstiftning tillsätts i allmänhet om de ärenden som handläggs vid myndigheten anses kräva en politisk prägel till exempel på grund av att lagstiftningen inom området är öppen eller på grund av att ärendena anses ha en stor politisk tyngd. En annan orsak att införa en nämnd kan vara att ärendena anses kräva ett kollektivt beslutsfattande i form av t.ex. expertkunskap från olika områden.

Inom det aktuella förvaltningsområdet kan man konstatera att nämndernas betydelse minskat. Idag sköts all beredning och föredragning av ärenden till miljöprövningsnämnden av tjänstemän, inte av nämndens ledamöter. Samtliga beslut fattas dock fortfarande av nämnden. Inom hälsonämndens område har så gott som samtliga beslut delegerats till ledande veterinär eller inspektör.

3.1.2 Styrelse

Ålands hälso- och sjukvård är en av tre myndigheter underställda landskapsregeringen som leds av en styrelse. ÅHS har sammanlagt ca. 800 ordinarie anställda + vikarier. Styrelsen beslutar om budget, verksamhetsplan och ärenden av större vikt.¹⁹ De övriga två är Högskolan på Åland med drygt 60 anställda och Ålands Sjösäkerhetscentrum. Styrelsen för Ålands Högskola utgör högskolans högsta förvaltningsorgan. Ålands sjösäkerhetscentrum leds av en styrelse och en chef. Liksom beträffande styrelsen för högskolan skall sakkunskap inom området vara företrädd i styrelsen för sjösäkerhetscentret.

¹⁹ Se bilaga 15 ”Myndigheter/organ underställda landskapsregeringen

3.1.2.1 Den svenska modellen

I de fall man i Sverige väljer att tillsätta en styrelse för en statlig myndighet skiljer man mellan styrelser med fullt ansvar och styrelser med begränsat ansvar.

En styrelse med fullt ansvar utgör myndighetens högsta ledning och är kollektivt ansvarig för den totala verksamheten inför regeringen. Styrelsens ordförande rekryteras externt och regeringen utser ordförande och övriga ledamöter. Myndighetens chef ansvarar för den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv och utses av regeringen efter samråd med styrelsen. Denna ledningsform tillämpas när myndigheten har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.

En styrelse med begränsat ansvar har både en rådgivande och en beslutande funktion. Myndighetens chef leder med ansvar inför regeringen. Att styrelsen har begränsat ansvar innebär att myndighetens chef och styrelse delar på vissa beslutsbefogenheter. Styrelsen fattar beslut i vissa ärenden (som anges i verksförordningen 1995:1322), till exempel beslut om myndighetens årsredovisning. För att det inte skall råda oklarheter om vem som ytterst är ansvarig för den samlade verksamheten inför regeringen samt för att skapa bästa möjliga förutsättningar för chefen att kunna leda och ta ansvar för verksamheten, är det viktigt att myndighetschefen har ett stort inflytande även i frågor där han/hon inte har en självständig beslutanderätt. Därför är myndighetschefen normalt ordförande i styrelsen. Ledningsformen väljs när bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten, eller när samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.²⁰

3.1.2.2 Finland

Fram till början av 1990-talet tillämpades ett system med centralämbetsverk i Finland enligt vilket ett tjugotal centralämbetsverk svarade för centralförvaltningen i samarbete med ministerierna. När centralämbetsverken avskaffades, ersattes tjänstemannakollegierna som varit i ledningen för dem med direktioner för ämbetsverk och inrättningar som ett led i resultatstyrningsreformen. I många fall är stadgat att personalen skall ha en representant i denna direktion. Ibland kan även ämbetsverkets generaldirektör, som i regel utnämns av statsrådet, i lagen definieras som ordförande för direktionen.²¹

3.1.3 Inget eller rådgivande styrorgan

Som exempel på chefsämbetsverk bland landskapets fristående förvaltningsmyndigheter kan nämnas Ålands polismyndighet (biträds av en polisdelegation), motorfordonsbyrå, alarmcentralen och Ålands arbetsförmedlingsbyrå (biträds av en delegation).

En jämförelse med våra närregioner visar att i Sverige leds de s.k. enrådgivningsverken av en chef som inför regeringen ensam bär ansvar för myndighetens verksamhet. Vanligen finns vid sidan av myndighetschefen ett rådgivande organ – ett insynsråd – som utses av regeringen. Insynsrådet kan i princip fylla samma funktion som en styrelse med begränsat ansvar beträffande insyn, medborgerligt inflytande och extern kompetens. Rådets uppgift är att delge myndigheten, samt vid behov även berört departement eller regeringen, synpunkter på hur myndigheten drivs med hänsyn till de mål statsmakterna satt upp för verksamheten.

²⁰ Regeringskansliet, Finansdepartementet: Effektiv styrelse; Vägledning för statliga myndighetsstyrelser

²¹ SRR 2/2005 rd: Bättre service, effektivare förvaltning

I och med övergången till resultatstyrning (se 4.2.2) i förhållandet mellan ministerierna och de myndigheter som är underställda dem har man i Finland delegerat ansvaret. De regionala miljöcentralerna, liksom miljötillståndsverken leds sålunda av en direktör utan något styrorgan.

3.2 ÖVRIGA STYRMEDEL

3.2.1 Ekonomiska styrmedel

Traditionellt styrs myndigheter ekonomiskt genom budget och uppföljning av utfallet i form av bokslut. Fokus i detta sätt att styra ligger på resurser. Landskapsregeringen har gått in för att utveckla formerna för rambudgetering och planer.

3.2.2 Resultatstyrning

En kort definition av resultatstyrning av offentlig verksamhet är att mål anges, att resultaten följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder. Bakgrunden till införande av resultatstyrning i ett otal antal länder har varit att den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre skulle få tillåtas att växa vilket ställt ökade krav på utveckling inom den offentliga sektorn. Det handlar dels om att skapa förutsättningar för att kunna omfördela resurser från mindre viktiga till andra mer prioriterade verksamheter, dels att få ut mer verksamhet för samma resursinsats.

Resultatstyrningen innebär alltså att ”ägaren” i dethär fallet landskapsregeringen formulerar/godkänner mål för verksamheten. Information om myndighetens resultat ligger till grund för bedömningen av om verksamheten varit framgångsrik eller inte och denna bedömning utgör grund för beslut om resurser, nya mål eller ändrade prioriteringar.

Resultatstyrningen kommer till uttryck i form av en årlig resultatdialog mellan landskapsregeringen och myndigheten vilken utmynnar i en årlig resultatplan/resultatavtal och genom verksamhetsberättelsen där myndigheten är skyldig att redogöra för och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till målen och i enlighet med de återrapporteringskrav som givits. En flerårig verksamhetsplan kompletterar och bidrar till ett långsiktigt perspektiv i verksamheten.²² Resultatstyrning bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet.

3.3 MYNDIGHETENS CHEF

3.3.1 Befogenheter

Frågan om vilka uppgifter/befogenheter den nya myndighetens chef skall ha sammanhänger i första hand med frågan om politisk styrning/politiskt ansvar och hur detta tar sig uttryck. Den är också beroende av vilka andra funktioner som finns vid myndigheten och huruvida man önskar skapa en relativt platt organisation där ansvaret delas av många i organisationen eller en mera toppstyrd organisation där ansvaret i stort sett ligger hos en person. Fördelningen av uppgifter mellan chefen för verksamheten och eventuellt kollegialt organ omfattar åtminstone följande:

²² Se bilaga 20: Resultatstyrning – vad är det och bilaga 21: Resultatstyrning, nordiska länderna

- beredning och verkställighet av planer och övriga dokument som LR kräver (t.ex. budgetförslag, verksamhetsplan, verksamhetsberättelse)
- uppställa mål och krav för enheterna inom myndigheten
- kära och svara samt vid domstolar och andra myndigheter bevaka landskapets intressen i angelägenheter som hör samman med myndighetens uppgifter
- inrättande och indragande av tjänster
- anställande, beviljande av avsked och uppsägning
- ansvaret för myndighetens personal- och övrig administration
- ansvaret för myndighetens ekonomiförvaltning
- övriga frågor som hör samman med myndighetens uppgift och myndighetens funktion

3.3.2 Behörighetskrav eller -önskemål

De krav och önskemål man ställer på myndighetens chef är beroende av de uppgifter denne skall utföra men avspeglar också synen på vad som anses vara rätt ledarskap. Nedan listas ett antal alternativ och exempel på eventuella förtjänster och brister med dessa.

- a) Betoning på ledaregenskaper. Krav på erfarenhet av gott ledarskap från offentlig förvaltning eller privat näringsliv. Ledord: ”Kommunikation såväl inåt som utåt”
 - + det krävs en stor insats för att få den nya myndigheten att fungera som en gemensam enhet
 - + det finns ett stort behov av att förstå förändringsprocesser och vad som t.ex. händer med kunskap vid en omorganisering
 - + den nya myndigheten måste hitta sin egen profil och kunna kommunicera sin roll till omgivningen
 - eventuell brist på sakkunskap om de ärenden myndigheten handlägger kan leda till att trovärdigheten för myndigheten lider
- b) Betoning på juridisk sakkunskap, helst från de sakområden som är representerade. Ledord: ”Myndighetsutövning bygger på lag”
 - + kan uttala sig för myndighetens räkning i olika sammanhang där juridisk sakkunskap behövs
 - eventuell brist på ledarskapsförmåga kan leda till svåra problem såväl vad gäller personalfrågor som vid utvecklandet av myndigheten till en helhet
- c) Betoning på grundlig kännedom om någon eller några av de sakområden som är representerade. Ledord: ”Fackchef”
 - + det är till nytta med sakkunskap i kontakten till övriga myndigheter, kunder och allmänhet
 - + kan bidra till att ge myndigheten ett ansikte utåt

- + kan bistå handläggarna i svårare ärenden
 - en fackchef som representerar ett visst område kan leda till att myndigheten får ”slagsida”, dvs. ett visst/vissa områden överbetonas på bekostnad av andra
- d) Betoning på kunskap om verksamheten ur såväl förvaltnings- som materiellrättslig synvinkel. Ledord: ”Fackchef med förvaltningserfarenhet”
- + kan leda arbetet med att utveckla en god förvaltning och en modern myndighet
 - + kan med sakkunskap uttala sig i ärenden som rör myndigheten, dess organisation och verksamhet
 - samma som b
- e) Betoning på dokumenterad förmåga till gott ledarskap samt krav på erfarenhet av offentlig förvaltning och grundlig kännedom om miljöfrågor/miljöhälsofrågor. Ledord: ”Helhetschefen”
- + samtliga ovanstående
 - omöjlig att finna?!

Vid val av vilka krav som bör väga tyngst vid tillsättandet av chef för den nya myndigheten, borde man fråga sig vilka av ovanstående behov som lika väl kan skötas av någon annan vid myndigheten. Vidare vilka av de uppräknade behoven eller ytterligare andra behov som det är viktigast att tillfredsställa samt om dessa är konstanta eller av tillfällig natur.

3.4 LEDNINGSGRUPP

Behovet av en ledningsgrupp, dess sammansättning och funktion sammanhänger bl.a. med frågan om chefsfunktionen i myndigheten. Nedan presenteras några tänkbara alternativ.

1. Myndighetens chef + eventuella avdelningsansvariga. Prioriterade uppgifter kunde vara utvecklande av den nya myndighetens ärendehantering/förvaltningsprocesser (i enlighet med principerna för god förvaltning), personalfrågor, budget, verksamhetsplan, övriga utvecklingsfrågor
2. Myndighetens chef, strategiska enhetens chef, ev. avdelningsansvarig eller annan representant från den nya myndigheten och representant från strategiska enheten (dessa representanter skulle variera beroende på aktuell agenda). Prioriterade uppgifter kunde vara behov av ändringar i lagstiftningen eller i övriga bestämmelser (behov på fältet, politisk vilja), linjefrågor, forskning (behov av och tolkningsfrågor kring föreliggande), planer och program, övriga utvecklingsfrågor.
3. Myndighetens chef, chefen för strategiska enheten, representant för landskapsregeringen. Prioriterade uppgifter kunde vara övergripande miljö- och

hälsoskyddsfrågor, behov av ändringar i lagstiftningen eller i övriga bestämmelser (behov på fältet, politisk vilja), ekonomiska frågor.

4. Myndighetens chef, juristen en eller flera representanter för övrig personal. Prioriterade uppgifter skulle dels vara myndighetsinterna frågor såsom ärendehantering/förvaltningsprocesser, arbetsfördelning, personalfrågor etc., dels utvecklings- och samarbetsfrågor i relation till lagstiftning, landskapsregering och samarbetspartners.

Av förslaget till ny myndighet (kapitel 4) framgår att arbetsgruppen anser att 4:e ovan är den enda tänkbara. Motiveringen till detta är organisationens litenhet och modellen med resultatstyrning.

3.5 ENHETER

En uppdelning av myndigheten i olika enheter eller avdelningar kunde närmast komma ifråga beträffande behandlingen av anmälningar och tillstånd kontra annan verksamhet. Detta motsägs dock av att myndigheten kommer att omfatta endast ca. 20 personer (~ 30 om laboratorier och veterinärvård medräknas) och en uppdelning i enheter förhindrar en effektiv användning av personalresurserna. Syftet är att få till stånd en effektiv, smidig, flexibel organisation som snabbt kan reagera på förändringar inom organisationen och i omvärlden. Några lagliga hinder för att förlägga tillstånd och tillsyn till samma enhet torde inte finnas. Det är dock av stor vikt att myndigheten kan garantera rättssäkerheten i ärendehantering. Detta förverkligas genom att i arbetsordningen fastslå tydliga regler för förfarandet.

3.6 PERSONAL

Sett ur bl.a. resultatstyrningsperspektiv är personalen en av de absolut viktigaste faktorerna för en framgångsrik verksamhet. Utvecklandet av en god personalpolitik, oberoende av organisationsmodell bör därför vara en av hörnstenarna i den nya myndigheten.

3.7 MILJÖFÖRVALTNINGENS ORGANISATION I FINLAND OCH SVERIGE

3.7.1 Finland

Miljöministeriet svarar för Finlands miljö-, samhälls- och bostadspolitik, den strategiska planeringen och ledningen av förvaltningsområdet samt för beredningen av lagstiftning och det internationella samarbetet inom sitt förvaltningsområde.

Finlands miljöcentral (SYKE) är en forsknings- och utvecklingscentral. Den producerar data om miljöns tillstånd och utveckling samt om faktorer som påverkar den. SYKE bedriver forskning, gör utredningar och erbjuder sakkunnigtjänster inom olika områden.

De regionala miljöcentralerna (13 st.) sköter inom sina verksamhetsområden sådant som har att göra med miljövärd, miljöskydd, styrningen av områdesanvändning och byggande, naturvård och vården av kulturmiljön. De regionala miljöcentralerna sammanställer information om miljöbelastningen och miljöns tillstånd och bygger upp miljömedvetandet. De har hand om miljöskyddet och svarar för övervakningen av att miljölagstiftningen efterlevs. De handlägger också miljötillstånd för mellanstora produktionsanläggningar och för

avfallshantering samt tillstånd till sanering av förorenad mark. Vidare beviljar de finansiellt stöd och sköter miljö-, vatten- och vattentjänstarbeten. Miljöcentralerna fungerar i nära samråd med kommunerna, de övriga regionalförvaltningsenheterna, landskapens förbund samt företagen och allmänheten i deras verksamhetsområden. Uppgifterna viktas på olika sätt i enlighet med verksamhetsområdenas karaktär.

Miljö tillståndsverken (3 st.) handlägger miljö tillstånd för stora produktionsanläggningar och tillstånd enligt vattenlagen, därtill sådana tillstånd där miljöcentralen är sökande eller i betydande mån har arbetat för något projekt. Miljö tillståndsverken handlägger också största delen av de ärenden som gäller ersättning för vattenförorening.

På det lokala planet är det kommunerna som bär ansvaret för att miljövärden främjas och för övervakningen. Dessutom handlägger kommunerna de miljö tillstånd som behövs för små anläggningar av olika slag.

3.7.1.1 Organisation och handläggning av ärenden

3.7.1.1.1 Miljö tillståndsverken

Vid miljö tillståndsverken finns en direktörstjänst, vars innehavare är chef för miljö tillståndsverket och miljö råds- och föredragandetjänster. Direktören svarar för ledningen av miljö tillståndsverket och för verksamhetens resultat.

Direktören och det miljö råd som är ordförande vid miljö tillståndsverkets sammanträde skall ha avlagt juris kandidatexamen och vara förtrogen med uppgifter inom miljö tillståndsverkets behörighetsområde. Direktören skall dessutom ha i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet.

Miljö tillståndsråden skall ha avlagt högre högskolexamen och vara förtrogna med uppgifter inom miljö tillståndsverkets behörighetsområde. Föredragandena skall ha avlagt juris kandidatexamen eller annan lämplig högre högskolexamen.

Ärenden som hör till miljö tillståndsverkets behörighet avgörs på föredragning vid miljö tillståndsverkets sammanträde. Även miljö råd kan vara föredragande. Sammanträdet sammansättning skall vara sådan att den sakkunskap som ärendenas art förutsätter är representerad i fråga om teknik, naturhushållning, vattenhushållning och miljöskydd.²³ Enligt L om ändring av lagen om miljö tillståndsverken given den 21 april 2005 kan vissa ärenden även avgöras i en sammansättning med en enda avgörare. Det miljö råd som direktören förordnat avgör i detta fall ärenden som gäller vissa tillståndsansökningar och projekt i enlighet med vattenlagen samt anmälningar som avses i miljöskyddslagen.²⁴

3.7.1.1.2 Regionala miljöcentraler

Vid varje regional miljöcentral finns en direktör för centralen. Behörighetsvillkor för direktören för en regional miljöcentral är högre högskolexamen, förtrogenhet med uppgifterna i tjänsten och i praktiken ådagalagd ledarförmåga och ledarerfarenhet.

Vid de regionala miljöcentralerna finns dessutom annan personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. Närmare föreskrifter om hur förvaltningen och funktionerna vid de regionala miljöcentralerna organiseras samt om behandling och avgörande av ärendena utfärdas i arbetsordningarna.

Arbetsordningen fastställs av den regionala miljöcentralens direktör. Miljöministeriet kan av särskilda skäl besluta, att arbetsordningen skall underställas miljöministeriet för fastställelse.

²³ L om miljö tillståndsverken, FFS 2000/87 och förordning om miljö tillståndsverken FFS 2000/116

²⁴ L om ändring av miljö tillståndsverken FFS 2005/

Ärenden som ankommer på de regionala miljöcentralerna avgörs av respektive miljöcentralers direktör eller av en annan tjänsteman på vilken detta ankommer enligt arbetsordningen. Ärendena avgörs vid föredragning, om inte arbetsordningen föreskriver annat. Miljötillståndsärenden behandlas och avgörs i en separat enhet, som inte har sådana uppgifter som strider mot miljötillståndsärendena. Avgörandet i miljötillståndsärenden får inte föras över från en tjänsteman i denna enhet till direktören för miljöcentralen eller till någon annan tjänsteman som inte hör till enheten.²⁵

3.7.1.2 Reformarbete

En utredning angående utvecklingen av statens miljötillståndsförvaltning blev klar i mars 2005. I utredningen konstateras bl.a. tillståndströskeln i genomsnitt är lägre i Finland än i övriga EU och därför finns det ett stort antal tillstånd i Finland. Enligt utredningsmannen är tillståndsförfarandet i många fall ett oskäligt tungt och dyrt styrmedel och därför kunde verksamhet med smärre miljökonsekvenser styras genom ett enklare förfarande, som t.ex. genom direkt normstyrning eller genom att utveckla efterhandsövervakning samt genom att effektivare utnyttja t.ex. planläggning.²⁶

I utredningen konstateras också att förfarandena beträffande anmälningar varierar beroende på verksamhet och ärendetyp. Det förekommer något som kunde kallas för informativa anmälningar, vilka närmast är att se som information som registreras men också anmälningar som till sin karaktär ligger nära förfarandet för tillstånd. Mellan dessa förekommer anmälningar som är förknippade med att myndigheten alltid måste ge föreskrifter och sådana där föreskrifter ges vid behov.

Utgående från ovanstående utredning har miljöministeriet fortsatt reformarbetet genom att tillsätta tre olika projekt som i sin tur har rätt att tillsätta delprojekt. Det första projektet undersöker hur miljötillståndsförfarandet kan förenklas, dvs. hur man kan minska antalet tillståndspliktiga och ersätta miljötillstånden med andra förvaltningsmässigt lättare förfaranden, utan att sänka nivån på miljöskyddet och så att medborgarna garanteras tillräckliga möjligheter till påverkan och deltagande. Vidare utreds vad som är en ändamålsenlig uppdelning av befogenheter mellan statens och kommunernas tillståndsmyndigheter och man bereder nödvändiga ändringar angående denna uppdelning. För olika verksamhetsområden går man igenom följande metoder och deras användningsmöjligheter:

- 1) höjning av tillståndströskeln
- 2) direkt normstyrning
- 3) anmälningar till datasystemet
- 4) miljöministeriets direktiv
- 5) utsläppssektorns BAT-dokument (dokument ang. bästa tillgängliga teknik)
- 6) de kommunala miljöskyddsbestämmelserna
- 7) tillsyn i efterhand
- 8) miljösystemen
- 9) modelltillstånd och ansökningsanvisningar

Projekt 2 bereder genomförandet av en reform av miljötillståndsförvaltningen och de nödvändiga administrativa åtgärder och författningsändringar som krävs för detta. Beredningen följer principerna om god personalpolitik.

²⁵ F om regionala miljöcentraler FFS 1995/57

²⁶ Rapport 2005: Utveckling av statens miljötillståndsförvaltning

Behandlingen av statens miljötillstånd koncentreras till en tillståndsmyndighet som för skötseln av uppgifterna skulle ha tillräckligt många regionala kontor. Mellan tillståndsmyndighetens olika kontor skulle områdesvisa behörighetsgränser inte behövas, utan tillståndsärendena kunde anhängiggöras i vilket kontor som helst, även om de olika kontoren i huvudsak skulle behandla tillstånd från omkringliggande område. På detta sätt kan såväl resurser som sakkunskap styras ändamålsenligt.

Projekt 3 utvecklar miljötillståndets struktur och innehåll och definierar de krav som kan ställas på adb-systemen och andra informationstekniska lösningar och på deras användning. Projektet grundar sig på ett tillsammans med TietoEnator (2003) förverkligat projekt: ITC-Values pilotprojekt: Miljötillstånds- och övervakningsprocessen. I projektet klarlades den samhällseliga nyttan av ett utvecklat tillstånds- och övervakningsförfarande. Informationssystemets centrala innehåll skulle vara sådant, att det skulle skapa en gemensam plattform för den tillståndssökande och för den som bereder ärendet, att granska ansökan om tillstånd för inlämnandet av den egentliga tillståndsansökningen. Systemet skulle också möjliggöra en jämförelse av innehållet i ansökan med databasen för de bästa tillståndslösningarna och skulle stöda organiseringen av arbetet. Förutom detta skulle systemet möjliggöra publicerandet av tillståndsbeslut på nätet. I beredningen tar man hänsyn till den helhet som tillståndsförfarandet och tillsynen bildar. I projektet ingår:

- plan för utvecklande av innehållet i tillstånd
- definition och framtagande av ett datasystem som stöder tillståndsverksamheten
- testning och utvärdering av datasystemet och ordnande av utbildning för dess användning.

Datastödet bereds och förverkligas så att det stöder målen i projekt 1 och de lösningar man valt. Genomförandet förverkligas så, att man samtidigt skapar en kunskapsbas för den fortsatta uppföljningen av miljöskyddslagens tillämpning.

3.7.1.2.1 Livsmedels- och veterinärförvaltningen

Även inom hälsoskyddsförvaltningens område pågår ett reformarbete. I regeringsproposition 54/2005 föreslås att ett nytt ämbetsverk, Livsmedelssäkerhetsverket, inrättas. På detta ämbetsverk sammanförs uppgifterna för nuvarande Livsmedelsverket, Forskningsanstalten för veterinärmedicin och livsmedel samt Kontrollcentralen för växtproduktion liksom även de verkställighetsuppgifter som har hört till jord- och skogsbruksministeriets livsmedels- och hälsoavdelning.

Syftet med att inrätta det nya ämbetsverket är att förena aktörerna inom centralförvaltningen för livsmedels- och veterinärförvaltningen till en myndighet för att förtydliga förvaltningen och samordna metoderna samt eliminera överlappningar inom ansvarsområdet. Dessutom är avsikten att stärka ämbetsverkets regionala verksamhetsställen. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 maj 2006.

3.7.2 Sverige

Ansökningar om tillstånd för miljöfarliga verksamheter prövas av miljödomstol eller länsstyrelse. Regeringen prövar tillåtligheten när det gäller verksamheter som har stor påverkan på omgivningen. Det kan till exempel vara kraftverk, massafabriker eller motorvägar.

Regeringen prövar ansökningar om tillstånd som har överlämnats av miljödomstolen och överklaganden av tillståndsbeslut som rör försvarets verksamheter.

Med miljöfarlig verksamhet menas användning av mark, byggnader eller fasta anläggningar som innebär utsläpp av föroreningar till mark, luft eller vatten, eller som medför olägenheter i form av till exempel buller, skakning eller strålning. Det kan vara industrier, avfallsanläggningar eller reningsverk.

3.7.2.1 Organisation och handläggning av ärenden

3.7.2.1.1 Miljödomstolar

Miljödomstolen består av en ordförande som skall vara lagfaren domare i tingsrätten, ett miljøråd samt två sakkunniga ledamöter. Ytterligare en lagfaren domare och ett miljøråd får ingå i domstolen. Miljøråd skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av miljöfrågor. En av de sakkunniga ledamöterna skall ha erfarenhet av frågor som faller inom verksamhetsområdet för Naturvårdsverket. Ordföranden bestämmer med hänsyn till målets beskaffenhet om den andre sakkunnige ledamoten skall ha erfarenhet av industriell eller kommunal verksamhet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser ordförande, utnämner eller anställer miljøråd samt förordnar sakkunniga ledamöter i miljödomstol.²⁷

3.7.2.1.2 Miljöprövningsdelegationer

Inom varje länsstyrelse skall det finnas en miljöprövningsdelegation.

Miljöprövningsdelegationen skall bestå av ordförande och en miljöakkunnig. För ordföranden skall det finnas ersättare. Ordföranden i miljöprövningsdelegationen skall vara jurist med domarerfarenhet och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor som behandlas i miljöbalken. Dessa krav gäller även för ordförandens ersättare. En miljöakkunnig skall ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och ha särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön.

Ärenden vid miljöprövningsdelegationen bereds av anställda vid länsstyrelsen i samråd med ordföranden. Ordföranden får ensam vidta förberedande åtgärder och meddela beslut om avskrivning. Beslut i övriga frågor fattas av ordföranden och den miljöakkunnige gemensamt. Kan de inte enas gäller den mening som företräds av ordföranden. Andra föredragande än ordföranden eller den miljöakkunnige har inte rätt att delta i miljöprövningsdelegationens beslut.

Vid tjänstgöring utanför miljöprövningsdelegationens verksamhet får ordföranden eller ersättare för ordföranden inte besluta i eller delta i handläggningen av ärenden som avser bl.a. yttranden till miljödomstol i mål som avses i 24 § denna förordning och som i första instans prövas av miljödomstol samt tillsyn över miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt vad som följer av 9 kap. 6 § miljöbalken.

En miljöakkunnig får inte delta i handläggningen av ett ärende som avser efterlevnaden av ett tillståndsbeslut av miljöprövningsdelegationen om han eller hon har deltagit i tillståndsbeslutet.²⁸

²⁷ Miljöbalken 1998: 808, 4 § och 6 §

²⁸ Miljöbalken 1998: 808, 24 – 28 §

3.7.2.2 Reformarbete

Liksom i Finland har man i Sverige konstaterat att miljölagstiftningen dras med en del barnsjukdomar. Miljöbalkskommitténs betänkande "En effektivare miljöprövning" (SOU 2003:124) föreslår att miljöprövningen förenklas genom en mängd författningsändringar. I propositionen som utgår från betänkandet föreslår regeringen flera ändringar av miljöprövningen.²⁹ Det övergripande syftet är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven. En utgångspunkt är att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att uppnå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. Ett förslag rör miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Ett annat handlar om att förenkla prövningen när redan prövade verksamheter behöver ändras eller byggas ut.

För att åstadkomma en ökad flexibilitet och ett effektivare, tydligare och mer samordnat prövningssystem föreslås att regeringen får föreskriva att vissa mindre vattenverksamheter skall vara anmälningspliktiga. Ett annat förslag är att täkter skall prövas enligt samma bestämmelser som gäller för övriga miljöfarliga verksamheter. Genom att pröva alla miljöfarliga verksamheter på samma sätt undanröjs vissa processuella problem. Gemensamma regler bidrar även till samordningsvinster och ökad enhetlighet i systemet. Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken bör i fortsättningen endast gälla stora infrastrukturprojekt, anläggningar för kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Ett enklare förfarande vid prövningar av ändringar och utökningar av befintliga miljöfarliga verksamheter föreslås också. Man skall kunna lämna påbyggnadstillstånd till sådana ändringar som inte innebär en betydande miljöpåverkan. Prövningen måste dock alltid omfatta sådana verksamhetsdelar som har ett tydligt tekniskt och miljömässigt samband så att de kan prövas i ett sammanhang. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om ett påbyggnadstillstånd kan godtas och vilken omfattning prövningen skall ha. Vid påbyggnadstillstånd bör det enklare förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar kunna tillämpas.

3.8 VÄL FUNGERANDE MYNDIGHETER

Som en del i arbetet att ta fram ett organisationsförslag för den nya myndigheten har arbetsgruppen också tagit del av en svensk undersökning om vilka faktorer som är avgörande för att en myndighet fungerar bra.³⁰ Den svenska undersökningen bygger vidare på ett flertal internationella studier i samma ämne.

Bedömningen gjordes ur regeringens, dvs. ägarens perspektiv, i syfte att stödja regeringens ledning av förvaltningen utifrån ett rationellt intresse av en effektiv förvaltning. Bedömningen gällde organisationen som sådan och dess förmåga att under en längre tid klara sina uppgifter, som måhända skiftat något över tiden; dess förmåga att anpassa sig till nya krav och förutsättningar och dess förmåga att utvecklas

De **kriterier** som i första hand använts vid bedömningen är:

- **Effektivitet** – att myndigheten når målen för sin verksamhet och ändå hushållar med resurser

²⁹ Regeringsproposition 2004/05:129

³⁰ Statskontoret 1992; slutrapport Att lyckas i offentlig förvaltning, Lärdomar av välfungerande myndigheter

- **Kvalitet** – att myndighetens produkter och tjänster håller hög kvalitet
- **Service** – att myndigheten ger brukarna god information, hög tillgänglighet och snabbt och vänligt bemötande
- **Förändringsförmåga** – att myndigheten visat prov på förmåga att anpassa sig till nya krav från omvärlden, inte minst ur internationell synvinkel

Ett självklart krav var vidare att myndigheten följer de regler som riksdag och regering satt upp för verksamheten och behandlar medborgarna lika. Det skulle också finnas ett visst mått av nytänkande i hur man löst sina uppgifter, som kan vara av värde för andra myndigheter att känna till. Som absoluta krav på en väl fungerande myndighet uppställde man rättssäkerhet, inga grava revisionsanmärkningar och agerande inom lagens gränser. Utredningen kom fram till följande slutsatser/rekommendationer.

Ge klara mål!

Mål kan anges i **produktionstermer** men ibland också i **effekftermer**. Detta får en starkt stimulerande verkan på myndigheterna. Ibland är detta inte möjligt eller ens önskvärt. Ansvar ligger då på myndigheten att uttolka och precisera de övergripande mål som riksdag och regering angivit. De som lyckats har:

- formulerat klara mål
- förenklat målbilden
- undanröjt målkonflikter och
- skapat en klar prioriteringsordning.

Detta är något betydligt mer än att ”operationalisera” de politiska målen. Det är inte möjligt att fatta hur myndighetens verksamhetsmål formuleras om man uppfattar detta som en operationalisering, dvs. väsentligen en kvantifiering, av övergripande mål av kvalitativ karaktär.

Verksamhetsmålen bygger på

- en målanalys
- på strategi och
- verksamhetsidé

och innefattar således en **bestämd tolkning** av de **övergripande målen** tillika med **överväganden om hur dessa skall nås**.

För en aktiv dialog med myndigheten!

om precisering av myndighetens uppgift och mål. Preciseringsen kan ta sig uttryck i en strategi, en precisering av myndighetens roll, i en verksamhetsidé, i produktionsmål och resultatmått. ”Meningen är inte att regeringen skall ta ställning till dessa ting i detalj, men departementet måste ange om det accepterar eller ifrågasätter dessa tolkningar och översättningar till praktisk myndighetsverksamhet och regeringen bör informera riksdagen fortlöpande om dem.(s.152)”

Skapa ändamålsenliga förutsättningar för myndigheten!

dvs.:

- avgränsa uppgiften på ett sätt som gör den hanterbar och möjligt att utveckla
- ge myndigheten nödvändiga befogenheter och resurser
- ge ett finansieringssystem och en organisatorisk ram att verka inom.

En tydlig "ägarroll"

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet (SOU 1991:40) ger "ägaren", regeringen, tre roller gentemot myndigheterna. De tre rollerna är

- den strategiska rollen
- ägarrollen och
- beställarrollen.

I ägarrollen ingår att se till att myndighetsstrukturen är rationell, att myndigheternas ledningar fungerar väl, att myndigheterna förmår utnyttja sina resurser väl samt att styr- och kontrollsystemen är lämpligt utformade.

Ägar- eller förvaltarrollen innefattar

- att vaka över myndigheternas effektivitet
- att tillsätta och avsätta ledning
- att ställa upp som partner för att lösa problem som ligger utanför myndighetens domvärjo
- att i viss utsträckning samordna olika myndigheters agerande och
- att lägga ned myndigheter.

Tillsätt chefer med ledaregenskaper!

De chefsegenskaper som framträdde var

1. förmågan att tänka strategiskt
2. att formulera och kommunicera visioner
3. att i en djungel av regler och signaler från politiker och omvärld röja en väg som kan tjäna som verksamhetsidé och mål för hela myndigheten
4. att vilja skapa sig handlingsfrihet
5. att ständigt vilja lära sig nytt

Det är ingen nackdel, som man måhända tidigare sett saken, och i många – främst kunskapsintensiva – verksamheter en klar fördel om chefen, förutom att ha goda ledaregenskaper, redan från början kan sakområdet. "Enligt den gängse filosofin för bara tio år sedan var den bäste chefen en renodlad administratör. Ju mindre chefen kunde om verksamheten desto bättre... Våra nio myndigheters chefer (alltså de myndigheter som utmärkt sig som väl fungerande) utmärks framförallt av en sak: de kan sina verksamhetsområden i grunden. Och i samtliga fall utom ett så kunde de den verksamhet de blev chefer för mycket väl redan innan de tillträdde. Flera av dessa chefer har ägnat hela sitt liv åt sina verksamhetsområden.(s. 96)"

Det krävs många egenskaper av myndighetschefen. Därför bör man tänka på en ledningsgrupp där medlemmarna kan komplettera varandra, och inte bara på en enda chef. Det i sin tur gör det nödvändigt för en chef för en myndighet att själv få välja medlemmarna i den ledningsgruppen. (... och ha full befogenhet att under gång byta ut dessa).

Formulera strategi och verksamhetsidé!

Att formulera en strategi och en verksamhetsidé som ger organisationen styrfart **är ledningens rättighet och skyldighet**. Strategi och verksamhetsidé kan visserligen ha diskuterats fram inom myndigheten eller utretts inför myndighetens bildande, men måste stadfästas av ledningen. Ingen annan har den auktoritet som krävs för att dessa idéer skall slå igenom i organisationen.

Utmärkande för de väl fungerande myndigheter som undersökts är att de reducerat myndighetens uppgifter till ett enda, mål. Det målet är inte särskilt operationellt, utan pekar ut en inriktning. Av flera mål har de skapat en hierarki, en logisk ordning och prioritering, som ger vägledning för alla delar av organisationen. Det överordnade målet är uppfordrande och engagerande och ger organisationen en mission. På grundval av en strategi som bygger på en mycket stark medvetenhet om världen utanför myndigheten har ledningen avgränsat den egna myndighetens uppgift och formulerat en idé för verksamheten och en roll för organisationen.

Verksamhetsidén knyter samman det överordnade målet med det sätt som myndigheten skall bidra till eller nå det. Verksamhetsidén ”operationaliserar” på så vis målet och gör det något mera gripbart för personalen. Verksamhetsidén innehåller både målet och en fortsättning som alltid börjar med ett ”genom att”

Missionera och fokusera!

Det är i första hand ledningens sak att föra ut överordnat mål och verksamhetsidé inom organisationen. Ledningen måste inse att detta kräver ett enträget missionerande... symboler, personligt föredöme och aktiviteter som fokuserar på målet. De väl fungerande myndigheterna har lyckats fokusera myndighetens uppmärksamhet på mål och verksamhetsidé.

Skapa värde för uppdragsgivaren och intressenterna!

De verksamhetsidéer som myndigheterna i undersökningen har formulerat har mer eller mindre uttryckligt en egenskap gemensam: de går alla ut på att skapa värde för uppdragsgivaren och intressenterna: Myndigheterna utvecklar sina tjänster på ett sådant sätt att intressenternas behov och efterfrågan bättre tillgodoses. Därtill gör de det på ett sådant sätt att det gagnar myndighetens och i slutändan ägarens intresse av en effektiv verksamhet, att nå ut till en så stor del av målgruppen som möjligt och till så låga kostnader som möjligt. I utbyte mot det värde som myndigheterna skapar för sina intressenter får de intressenterna att stödja myndighetens ansträngningar att nå sina mål.

Tänk igenom verksamhetslogiken!

Verksamhetsidén måste omsättas i verkligheten genom en lång rad åtgärder som stödjer den. Det är när myndigheten lyckats utforma sin organisation, personalpolitik, incitamentssystem, resultatstyrning m.m., på ett sådant sätt att organisationens alla delar samverkar och driver myndigheten framåt mot hög måluppfyllelse och effektivitet, som man kan tala om att myndigheten funnit en verksamhetslogik.

Några förhållanden återkommer mer eller mindre starkt i alla väl fungerande myndigheter,

- *Renodla myndighetens roll!*

De har följt upp verksamhetsidén genom att renodla myndighetens roll. Den har renodlats genom att tona ned en del verksamheter och helt avveckla andra, genom att överföra vissa verksamheter till andra organisationer och i enstaka fall lägga ut verksamheter på entreprenad.

- *Satsa på personalen – bygg in drivkrafter i organisationen!*

Man har satsat på den befintliga personalen. Men man har gjort det på mycket olika sätt och allt efter verksamhetslogikens krav betonat olika saker: stor frihet i jobbet, kompetensutveckling, arbetsrotation och motivation, karriärmöjligheter... receptet är situationsbetingat. Några gemensamma drag är dock

- att pekuniära incitament förekommer men att de inte är särskilt stora
- att man betonar hela personalens medverkan och satsar på trivsel och gemenskap och
- att lönepolitiken inte används för att skapa stora löneskillnader.

Genomgående har myndigheterna delegerat ansvar mycket långt ut i organisationen. De har på olika sätt byggt in drivkrafter för personalen i organisationen och systemen för resultatuppföljning, i form av intern och extern konkurrens genom resultatansvar och fortlöpande jämförelser. I flera fall spelar en uttalad vision med starka utvecklingsinslag en starkt motiverande roll. Den interna organisationen har flera myndigheter anpassat så att den stöder verksamhetsidén.

- *Satsa på utveckling!*

Alla nio myndigheter har mycket stora ambitioner att utveckla sin verksamhet och att nå längre ifråga om måluppfyllelse och effektivitet. Att inte stå stilla utan att hela tiden utvecklas är ett gemensamt, mycket påtagligt drag hos dem. Hur har de då organiserat utvecklingsarbetet för att på bästa sätt stöda den operativa verksamheten? Genomgående är att utvecklingsarbetet inte är organiserat i någon separat enhet utan integrerat i hela verksamheten.

- *Styr med resultatkrav! Skapa kostnadsmedvetenhet!*

Alla de nio myndigheterna har någon form av resultatstyrning som stödjer den långtgående delegeringen. Denna resultatuppföljning stödjer främst den dagliga, operativa styrningen. Det är ärendemängder, handläggningstider, produktionsvolym, tillgänglighet, kapacitetsutnyttjande, kostnader m.m. som följs upp... sammanfattande mått på resultatet tas uppenbarligen inte fram spontant och i myndighetens eget intresse utan måste krävas av "ägaren", departementet.

- *Bygg in viktiga värden i organisationens kultur!*

Många drag går igen i den organisationskultur som vi mötte i de väl fungerande myndigheterna. Det har visat sig i många andra organisationer att tiden fungerar som en utmärkt indikator för produktivitet och ett framträdande drag hos de väl fungerande myndigheterna är just snabbhet: korta handläggningstider, snabba utredningar, snabb omorganisation etc.

Många andra drag går också igen: Man

- agerar byråkratiskt
- värdesätter öppenhet och rak kommunikation
- anställer medarbetare med engagemang och
- uppmuntrar initiativ och risktagande
- man har en stark omvärldsorientering...

Vad kom först – hönan eller ägget?

”Det kan dock vara så att det råder ett omvänt orsak-verkan-förhållande mellan framgång och framgångsfaktorer: det är förhållanden som infinner sig i en organisation som fungerar väl och inte förhållandena som skapar framgång.”

- *Lär och utvecklas!*

Framgång föder framgång!

I stället för att söka efter ett par eller flera tillräckliga förklaringar till varför myndigheter fungerar väl är det kanske riktigare att se det som en fråga om att starta och utveckla ”goda cirklar”... ledarskapet utvecklas vilket gör det möjligt att utveckla styrningen och därmed delegeringen, vilket skapar nya förutsättningar för ledarskapet och styrningen osv.

4. FÖRSLAG TILL NY MYNDIGHET FÖR MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSFUNKTIONER

Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, ÅMHM

- handhar myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet
- en styrelse utgör myndighetens högsta organ
- styrs genom resultatstyrning
- arbetsgruppen rekommenderar att resultatstyrningen förverkligas genom en ettårig resultatplan, en treårig verksamhetsplan och med hjälp av s.k. balanserade styrkort
- en nämnd för handläggande av miljötillstånd och principiellt viktiga ärenden inom hälsoskyddsområdet tillsätts enligt samma principer som för dagens MPN
- myndighetens chef bereder ärenden till styrelsen, handhar personalansvaret och är beslutande i vissa, specifika ärenden som inte delegerats till enskild tjänsteman
- en ledningsgrupp bistår myndighetschefen
- de flesta ärenden, med undantag av miljötillstånd, är delegerade till enskild tjänsteman,
- tillstånds- och tillsynsärenden, liksom övriga ärenden, handläggs inom myndigheten utan uppdelning i enheter eller i specifika tjänster
- i arbetsordningen skall intas bestämmelser för att garantera att ärenden handläggs
- på ett rättssäkert sätt

Den politiska referensgruppen anser att resultatstyrningen bör förverkligas genom treåriga resultatavtal i enlighet med modellen för Ålands högskola.

4.1 ALLMÄNT

Förslaget innebär att myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet huvudsakligen kommer att skötas av en fristående myndighet underställd landskapsregeringen. Myndigheten handhar de uppgifter som idag sköts av miljöprövningsnämnden, miljöinspektionen vid landskapets miljöbyrå och miljöhälsovården vid Ålands Hälso- och Sjukvård. Därutöver överförs djurskyddsfrågorna från miljömedicinska byrån och alkoholfrågorna från socialvårdsbyrån till den nya myndigheten. I och med organisationsomläggningen försvinner miljöprövningsnämnden som självständig myndighet samt hälsonämnden, hälsoinspektionen och veterinärvården vid Ålands Hälso- och sjukvård. Omläggningen innebär inte en utökning av antalet tjänster i jämförelse med dagens situation. Reformen genomförs för att förenhetliga myndighetsutövningen inom sagda områden, förenkla myndighetskontakterna för den enskilda kunden och effektivera förvaltningen. Förslås att den nya myndighetens namn är **Ålands Miljö- och Hälsoskyddsmyndighet**.

4.2 UTGÅNGSPUNKTER

Avsikten är att skapa en organisations-, styr- och ledningsform som ger förutsättningar för god förvaltning i enlighet med de grundlagsbefästa kraven. Särskild vikt sätts vid rättssäkerhet, öppenhet och effektivitet.

Kopplingen till den övriga förvaltningen är av stor vikt. Även fristående myndigheter bör i sin organisation och verksamhet utgå från samma grundvärden och samma tolkning av förvaltningsprinciper som övriga landskapsförvaltning. Detta för att skapa förtroende för förvaltningen och dess myndighetsutövning, vilket är av stor vikt i en allt mer komplicerad värld där allt fler områden av människors liv omgärdas av krav och bestämmelser från den offentliga sektorn. Samtidigt får dessa principer om en enhetlig förvaltning inte utgöra ett hinder för att sätta ribban högt. Den nya myndigheten bör till alla delar uppfylla kraven på god förvaltning och myndighetsutövning i modern tappning. Med myndighetsutövning avses här den verksamhet hos en myndighet där ärendet avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Detta innebär bl.a. att den enskilde står i ett beroendeförhållande till en myndighet eller landskapet som helhet.

Arbete med förbättring av miljöförvaltningssystemet pågår. Sommaren 2003 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att förslå förenklingar av miljöprövningen utan att det leder till ett minskat miljöskydd. Gruppen föreslog bl.a. att antalet tillståndspliktiga verksamheter minskas och att landskapsstyrelsen utarbetar generella bestämmelser för vissa branscher.³¹ En översyn av miljöskyddslagstiftningen pågår för närvarande. Syftet är att förenhetliga och koncentrera de bestämmelser som avser myndigheternas ärendehantering så att de på ett tydligare sätt samlas i en lag och så att miljöskyddslagens karaktär av portallag därmed stärks. Man avser också skapa tydligare materiella bestämmelser för vissa typer av verksamheter som är frekvent förekommande på Åland och där myndighetsutövningen försvåras av att det endast finns allmänna bestämmelser samt se över om man kan göra prövningen enklare för tillståndspliktiga verksamheter.

4.3 STYRNING OCH ÖVERVAKNING

En landskapslag om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet stiftas. I denna lag regleras frågor som berör myndighetens uppdrag, organisation, myndighetens uppgifter, om ledning av myndigheten och om avgörande av ärenden, vidare om samarbete med andra myndigheter, om avgiftsbelagda prestationer och om repressivt rättsskydd dvs. rätten till ändringssökande i myndighetens beslut. Dessutom intas en skrivning om att närmare bestämmelser om hur förvaltningen och funktionerna vid myndigheten skall ordnas, om avgörande av ärenden samt om tjänstemännens behörighetsvillkor och om besättandet av tjänster utfärdas genom förordning av landskapsregeringen. Ytterligare bör stadgas att i arbetsordning föreskrivs närmare om hur förvaltningen och funktionerna skall ordnas och om avgörande av ärenden. I lagen bör också ingå övergångsstadganden om de uppgifter som idag ligger på de förvaltningar som efter tillkomsten av den nya myndigheten skall skötas av denna. Likaså bör övergångsstadganden som gäller personalen finnas med i lagen (såvitt man inte beträffande övergången – uppgifter och personal – anser det bättre att stifta en skild lag) I lagen upptas även bestämmelser om en av landskapsregeringen tillsatt styrelse och uppgifterna för denna, liksom bestämmelser rörande resultatstyrningen. Lagen skall också innehålla bestämmelser om en nämnd för miljötillstånd och denna nämnds uppgifter. I övrigt regleras myndighetens verksamhet av annan lagstiftning (bl.a. LL om miljöskydd och miljötillstånd, vattenlagen för Åland, LL och Lf om hälsovården). Organisationsförändringen innebär att vissa ändringar i denna lagstiftning samt eventuell komplettering med ny lagstiftning inom verksamhetsområdet blir nödvändig.

³¹ se bilaga 3.2 och 3.3

4.3.1 Styrelse

Den politiska referensgruppen har betonat vikten av att en styrelse tillsätts för den nya myndigheten (se bilaga 4; arbetsgruppsprotokoll 5/2005). Arbetsgruppens uppfattning då var att arbeta vidare med ett chefsämbetsverk som huvudspår (se bilaga 3; arbetsgruppsprotokoll 4/2005). Enligt det förslag som presenteras i denna slutrapport införs resultatstyrning för den nya myndigheten. Därmed kan en styrelse för myndigheten förefalla såväl onödig som en kontradiktion mot den tänkta styrningsformen. Ser man dock till att resultatstyrning är en ny form av styrning som införs mellan landskapsregeringen och myndigheten kan man motivera tillsättandet av en styrelse med att det tar tid innan resultatstyrningen hittar sina former och fullt ut motsvarar de krav och förväntningar man med rätta har från såväl ägar- som myndighetshåll. En styrelse kan därmed vara motiverad under en övergångsperiod. Man bör ändå vara medveten om de speciella problem som kan uppstå vid tillsättandet av en styrelse och beträffande denna styrelsens mandat.

Styrelsen för landskapsregeringen underlydande myndigheter utses i allmänhet av landskapsregeringen och landskapsregeringen kan skilja medlem eller styrelsen i sin helhet från uppdraget. Om styrelsen har det övergripande ansvaret för myndigheten, m.a.o. utgör myndighetens högsta organ och därmed företräder myndigheten innebär det att styrelsen/styrelsemedlem blir underställd och ansvarig inför landskapsregeringen. Om styrelsen består av en eller flera lagtingsledamöter får man alltså en situation där lagtingsledamöter är ansvariga inför landskapsregeringen – samma landskapsregering som man i enlighet med principen om parlamentarism skall kunna avsätta om förtroende saknas.

Om styrelsen utgör myndighetens högsta organ innebär det självfallet också att efter att styrelsen godkänt förslag till resultatplan och verksamhetsplan skall resultatförhandlingar föras och resultatavtal skrivas mellan landskapsregeringen och myndigheten. En viss otydlighet mellan myndighetens chef, styrelsen och landskapsregeringen kan här skönjas. Det normala vid tillämpning av resultatstyrning är att myndighetens chef resultatförhandlar med aktuellt ministerium/departement varefter resultatavtal skrivs och resultatplan antas.

Den politiska referensgruppen betonar att man inte omfattar slutsatserna under 4.3.1. En styrelse bör tillsättas med modell från Ålands Högskola eller Ålands hälso- och sjukvård.

4.3.1.1 Förslag till styrelse

Landskapsregeringen tillsätter en styrelse för Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Styrelsen består av en ordförande och en viceordförande samt minst tre och högst fem andra medlemmar. För varje medlem utses även en personlig ersättare. Styrelsens mandattid är fyra år. Landskapsregeringen kan skilja styrelsen eller medlem eller ersättare i styrelsen från uppdraget. Landskapsregeringen beslutar om det arvode som skall tillkomma den som innehar styrelseuppdrag. Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden eller vid dennes förfall viceordföranden. Styrelsen är beslutförför när fler än hälften av antalet medlemmar är närvarande, bland dem ordföranden eller viceordföranden. Styrelsen avgör ärenden inom sitt ansvarsområde. Ärenden föredras av miljö- och hälsoskyddschefen eller när ärendet rör denne av annan föredragande.

4.3.1.2 Styrelsens ansvarsområde

Styrelsen har det övergripande ansvaret för myndigheten. Detta innebär att

- besluta om myndighetens allmänna verksamhetslinjer samt om inriktningen av servicen och den övriga verksamheten. I detta syfte tillställer styrelsen landskapsregeringen

- en årlig resultatplan tillsammans med myndighetens budgetförslag
- en treårig verksamhetsplan
- en årlig verksamhetsberättelse
- besluta om vilka prestationer som är avgiftsbelagda och storleken på avgifterna
- anta arbetsordning för styrelsen

Den politiska referensgruppen anser att styrelsen även skall utnämna, anställa och avskeda personal.

4.3.2 Resultatstyrning

Syftet är att skapa en myndighet där rollfördelningen mellan politik och myndighetsutövning är tydlig. Detta förverkligas genom att politikerna drar upp riktlinjer, fastställer prioriterade områden och målen för dessa områden genom resultat- och verksamhetsplanerna. Dessa planer bereds av miljö- och hälsoskyddschefen i samarbete med styrelsen. Myndighetens uppgift är att handla i enlighet med gällande lagstiftning, förverkliga målsättningarna som uppställs i av landskapsregeringen antagna planer för verksamheten och inom ramen för givna ekonomiska och andra resurser sköta sina uppgifter på ett sätt som motsvarar kraven på en modern förvaltning och framförallt kraven på effektivitet, rättssäkerhet och kundtillvändhet. Ålands miljömyndighet redovisar för landskapsregeringen efter resultatplanens utgång hur man förverkligat de uppställda målen. Den treåriga verksamhetsplanen ger en möjlighet att granska verksamhetens utfall ur ett längre perspektiv och bidrar därmed till en bättre långsiktig planering av och framförhållning i myndighetens verksamhet. Revision utförs i enlighet med LL om [landskapsstyrelsens] revisionsbyrå.

4.3.2.1 Balanserade styrkort³²

Införandet av resultatstyrning kommer att ställa nya krav på såväl myndighet som landskapsregering. En beprövad metod, för att omsätta resultatstyrningen i praktiken, som idag används allmänt på olika nivåer inom såväl statlig som kommunal förvaltning, i bl.a. Sverige och i riket är balanserade styrkort (Balanced Scorecard). Syftet med balanserade styrkort, eller balanserad verksamhetsstyrning som det även kan kallas, är att införa strategiskt tänkande i planeringen av verksamheten ända ut på gräsrotsnivå. Syftet är också att skapa en gemensam bild av tillståndet inom myndigheten och samla in och presentera materialet så att alla i verksamheten ser vilket resultat det gemensamma arbetet leder till. Traditionellt så använder man budgetarbetet som styrmedel men kritiken mot denna form av styrning har växt genom åren. Styrkortet kan samverka med budgetrelaterade metoder, men mest utmärkande är förmågan att följa upp mjuka faktorer som till exempel kundnöjdhet.

Det finns stora fördelar med att använda ett system som är beprövat för att konkretisera resultatstyrningen – på detta sätt kan man undvika de fallgropar som annars lätt dyker upp vid införande av nya system. Metoden används med framgång i den resultatstyrningsmodell som tillämpas mellan ministerierna och myndigheterna i Finland liksom i Sverige. Balanserade styrkort används av staten, myndigheter, kommuner, delförvaltningar och organisationer – dvs. metoden passar för olika typer av verksamhet och organisationsmodeller. Att systemet är i användning garanterar också att det kontinuerligt genomgår förbättringar och att man på ett enkelt sätt kan hämta exempel och få råd vid implementering och utveckling.

Då man här skapar en myndighet av redan existerande förvaltningar som var och en utvecklat sin egen förvaltningskultur, är det av stor vikt att hitta ett sätt för att föra samman

³² utförligare angående balanserade styrkort och exempel på användning av dessa se bilagor 22 – 26

dessa till en enhetlighet som skall gagna såväl intressenter som myndigheten själv. Metoden med balanserade styrkort ”tvingar” myndigheten att hitta det gemensamma bästa – och fokusera på det. Ytterligare motsvarar metoden ypperligt de krav som ställs för att skapa väl fungerande myndigheter (se 3.8). Arbetsgruppen rekommenderar därför att metoden skulle användas vid förverkligandet av resultatstyrningen.

4.4 MYNDIGHETENS INTERNA ORGANISATION

Organisationsmodellen har valts så att myndigheten, med rättssäkerheten som grund, skall kunna leva upp till kraven på effektivitet, kvalitet, service och förändringsförmåga. Detta innebär bl.a. en koncentration på kärnuppgifter, tydliga beslutsvägar, utvecklande av användarvänligt datastöd för såväl myndighet som brukare och en strukturell möjlighet att använda myndighetens resurser optimalt.

4.4.1 Miljö- och hälsoskyddschef

Miljö- och hälsoskyddschefen utses av styrelsen för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten på viss tid. Tjänsten skall utannonseras.

4.4.1.1 Behörighetskrav

Miljö- och hälsoskyddschefen skall ha avlagt en examen som motsvarar minst fyra års heltidsstudier vid universitet eller därmed jämförbar högskola och vara förtrogen med miljö- och hälsoskyddsmyndighetens behörighetsområde samt med förvaltningsuppgifter. Miljö- och hälsoskyddschefen skall dessutom ha i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet.

4.4.1.2 Uppgifter

Miljö- och hälsoskyddschefen leder och utvecklar myndighetens verksamhet och svarar för att målen uppnås. Chefen avgör de ärenden som ankommer på myndigheten och som inte avgörs av styrelsen, nämnden eller i arbetsordningen har uppdragits åt någon annan tjänsteman för avgörande.

I praktiken skulle detta innebära åtminstone följande uppgifter

- 1) uppgöra förslag till resultatplan och budgetförslag
- 2) uppgöra förslag till verksamhetsplan
- 3) uppgöra förslag till verksamhetsberättelse
- 4) uppgöra förslag till avgiftstaxa
- 5) uppgöra arbetsordning för myndigheten
- 6) ansvara för frågor i anknytning till arbetsplatsdemokrati och jämställdhet
- 7) ansvara för kvalitetslednings- och miljöledningsarbetet
- 8) utnämna, anställa och avskeda personal samt övriga personalrelaterade frågor
- 9) ansvara för personal- resp. kompetensförsörjning och -utveckling
- 10) ansvara för fördelning av arbete enligt arbetsordning
- 11) representera, fungera som myndighetens talesman
- 12) delta i beslutsfattandet så, att vissa ärenden föredras chefen för beslut

- 13) mottar delgivningar för myndighetens räkning
- 14) företrädande av landskapet

Den politiska referensgruppen anser att punkt 8, till den del det gäller att utnämna, anställa och avskeda personal bör utgå och istället ingå i styrelsens uppgifter.

1) uppgöra förslag till resultatplan och budgetplan

Resultatplan bör uppgöras så att man hinner slutföra resultatförhandlingarna i god tid och i enlighet med den normala tidtabellen för budgetförslagets behandling i landskapsregering och lagting.

Resultatplanen skall uppgöras utgående från de fyra perspektiven i modellen med balanserade styrkort. Ytterligare perspektiv kan tilläggas vid behov.

2) uppgöra förslag till verksamhetsplan

Den treåriga verksamhetsplanen antas liksom resultatplanen av landskapsregeringen. I verksamhetsplanen framgår myndighetens mål på längre sikt samt de metoder man avser tillämpa för att uppnå dessa.

3) uppgöra förslag till verksamhetsberättelse

Verksamhetsberättelsen uppgörs så att en utvärdering av resultatplanens och verksamhetsplanens måluppfyllelse möjliggörs. Verksamhetsberättelsen utgör grunden för planeringen av följande resultatplan och verksamhetsplan och de justeringar beträffande mål, prioriteringsordningar mm. som kan vara nödvändiga.

4) uppgöra förslag till avgiftstaxa

Grunden för myndighetens avgifter finns i landskapslag om grunderna för avgifter till landskapet. De syften som ligger till grund för avgifterna bör samtidigt vara klarlagda och finnas tillgängliga för kunderna. Grunden kan t.ex. vara utgiftstäckning/finansiering av verksamhet, en vilja att styra verksamhet eller att förhindra missbruk. Likaså måste principerna för hur man bestämt storleken på en viss avgift finnas redovisade. Avgifterna skall vara skäliga, rättvisa och stå i proportion till den tjänst eller produkt den tas ut för.

5) uppgöra arbetsordning för myndigheten

Arbetsordningen föreskriver närmare om hur förvaltningen och funktionerna skall ordnas och om avgörande av ärenden. Myndighetens delegationsordning vari det s.k. senior advisor-systemet ingår är en naturlig del av arbetsordningen liksom ärendenas handläggning i övrigt, arbetsfördelning och arbetsområden. Om ledningsgruppen, dess sammansättning och uppgifter föreskrivs också i arbetsordningen.

Arbetsordningen fastställs av chefen för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten.

Landskapsregeringen kan av särskilda skäl besluta att arbetsordningen skall underställas landskapsregeringen för fastställelse.

6) ansvara för frågor i anknytning till arbetsplatsdemokrati och jämställdhet

Myndighetschefen har det yttersta ansvaret för förverkligande av arbetsplatsdemokrati och jämställdhet. Området omfattar bl.a. anställningsfrågor, löner, arbetsfördelning samt tillgång till utbildning.

7) ansvara för kvalitetslednings- och miljöledningsarbetet

Myndigheten utvecklar ett kvalitetsledningssystem som syftar till att säkerställa en jämn och hög kvalitet på de tjänster som myndigheten tillhandahåller och de beslut man fattar. Tillämpningen av balanserade styrkort är en naturlig del av myndighetens kvalitetsledningsarbete.

Landskapsregeringens miljöledningssystem styr miljöledningsarbetet. I landskapsregeringens miljöhandbok finns samtliga regler som skall styra myndighetens arbete mot en allt mer miljöanpassad verksamhet.

8) utnämna, anställa och avskeda personal samt övriga personalrelaterade frågor

befogenheterna sammanhänger med övrigt ansvar inom personalområdet och är en förutsättning för ansvarsutkrävande i enlighet med resultatstyrning

Den politiska referensgruppens synpunkt se 4.4.1.2.

9) ansvara för personal- resp. kompetensförsörjning och -utveckling

Kompetensförsörjning handlar om hur myndigheten identifierar och analyserar kompetensbehov, så att den kan göra riktiga rekryteringar. Men den handlar också om hur myndigheterna behåller, förvaltar och vidareutvecklar sin kompetens. Kompetensförsörjning är alltså mera än att ha en plan för t.ex. pensionsavgångar. Genom kompetensförsörjningen visar myndigheten sin syn på personalen som en resurs för verksamheten och hur man hanterar denna resurs. Ur ett effektivitetsperspektiv bör man arbeta aktivt med t.ex. kompetenskartläggningar och kompetensanalys för att hantera kompetensförsörjningen optimalt.

Kompetensutveckling är lärande i ett brett perspektiv, dvs. mer än ren utbildning. Inom myndigheten innebär det att hitta lärande arbetsformer där människor arbetar och utvecklar verksamheten tillsammans t.ex. i form av teamarbete, mentor- och fadderskap, cirkulering mellan tjänster, utvärderingsmöten etc. Ytterligare är det samarbete som sker mellan myndigheter viktigt, inte bara ur verksamhetsperspektiv, utan även så att man lär av varandras tankar och idéer om kompetensförsörjning och -utveckling, vilket ytterligare är ägnat att stärka verksamheten.

Grundläggande för myndighetens verksamhet är de speciella krav som tjänstemannarollen och utövandet av offentlig makt ställer. Myndigheten bör därför sörja för att samtliga tjänstemän, utgående från individuella behov och myndighetens verksamhet, genomgår fortbildning i förvaltningskunskap och juridik.

10) ansvara för fördelning av arbete enligt arbetsordning

Den flexibla organisationsmodellen med tjänstemän som handlägger tillstånds-, tillsyns- såväl som övriga ärenden och det relativt omfattande verksamhetsområdet kräver tydliga regler angående arbetsfördelningen. Syftet med fördelningen är också att eftersträva en jämn arbetsbelastning mellan tjänstemännen.

11) representera, fungera som myndighetens talesman

Miljö- och hälsoskyddschefen företräder myndigheten utåt, i dess kontakter med andra myndigheter, landskapsregeringen osv.

12) delta i beslutsfattandet så, att vissa ärenden föredras chefen för beslut

Vissa specifika ärenden kan föredras för chefen i de fall arbetsordningen så föreskriver.

13) mottar delgivning för myndighetens räkning

Om myndigheten blir föremål för ett rättsförfarande kommer man att få motta olika handlingar av motparten. Juridiskt kallas detta för att man delges handlingar.

14) Företrädande av landskapet

Chefen för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten eller en av honom eller henne befullmäktigad person har rätt att i ärenden som ankommer på miljö- och hälsoskyddsmyndigheten bevaka landskapets rätt och fördel vid domstolar, andra myndigheter samt förrättningar och att föra landskapets talan.

4.4.2 Juridisk funktion

Myndighetens jurist skall bistå med juridisk sakkunskap framförallt i sakärenden men vid behov även i personalfrågor. Uppgiftsområdet regleras närmare i arbetsordning. Juristen skall samarbeta med miljöbyrån, miljömedicinska byrån och lagberedningen kring framtagande av ny lagstiftning inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

4.4.3 Kansli

Administrationen skall kännetecknas av god service, snabb handläggning, effektiv hantering samt hög kvalitet för alla typer av ärenden. Behovet av tjänster har beräknats till 2-2,5.

4.4.3.1 Uppgifter

Följande huvuduppgifter åligger kanslifunktionen:

Miljö- och hälsoskyddssekreterare och kanslist

- diarietföring
- arkivering
- protokoll
- expediering av beslut mm.
- bevaka delgivning
- fakturering; grundläggande administration såsom kontering (bokföring, bevakning av förfallotider mm. sköts vid landskapsregeringens finansavdelning eller av annan aktör)
- allmänna kanslisysslor (kopiering, postärenden...)
- förnyande av blanketter, hemsida
- personalrapportering
- reception (svara i telefon, hänvisa kunder rätt mm.)

- materialanskaffning

4.4.4 Ekonomi- och personaladministration samt IT-stöd

Med tanke på myndighetens litenhet är det inte försvarbart att bygga upp en separat ekonomi- och personaladministration. Finansavdelningen vid landskapsregeringen föreslås handha myndighetens ekonomiförvaltning med undantag för de uppgifter som ingår i miljö- och hälsoskyddschefens tjänstebeskrivning. Förhandlingar som hänför sig till tjänstekollektivavtalen förs av avtals- och pensionsbyrån som också handlägger pensionsärenden för de som är anställda vid myndigheten. Löneadministrationen med därtill hörande ansökningar om ålders-, års- och andra lönetillägg sköts enligt förslaget av lönekontoret vid landskapets finansavdelning. Myndigheten kan alternativt ges möjlighet till upphandling av dessa tjänster, varvid offertförfrågan förutom till landskapet även skickas till privata aktörer. Administreringen av detta inom myndigheten kostar dock en del i form av framförallt tid som annars kunde användas för kärnverksamheten.

IT-stöd i form av anskaffning och underhåll av datautrustning och programvara samt datastöd och hjälp för personalen ges enligt förslaget av landskapsregeringens IT-enhet. Alternativt kan en upphandling även av dessa tjänster göras.

4.4.5 Verksamhetsområdet för tillstånd och tillsyn

4.4.5.1 Allmänt

Miljö- och hälsoskyddschefen har personalansvaret för hela myndigheten och har inte några underställda enhetschefer. Detta motiveras av att myndigheten endast kommer att omfatta c. 20 personer (förutom laboratorerna och veterinärvården). Syftet är att få till stånd en effektiv, smidig, flexibel organisation som snabbt kan reagera på förändringar inom organisationen och i omvärlden. En uppdelning i tillsyns- och tillståndsenhet skulle motverka detta syfte. All personal inom enheten utgör en personalpool som arbetar med tillstånds- eller tillsynsärenden beroende på behov. Tillståndshandläggare och inspektörer har oftast likadan eller likartad utbildning vilket möjliggör att samma person kan arbeta med både tillstånd och tillsyn. En översiktlig ansvars-/arbetsbeskrivning upprättas vid anställning. I denna beskrivning kan utläsas vilka arbetsuppgifter som ligger på befattningen, med tillägg om att det ingår att vikariera varandra vid enheten samt med förbehållet att framtida förändringar av tjänsten kan ske. Myndigheten uppställer själv, i arbetsordningen, regler för sin verksamhet för att förhindra att samma tjänsteman beviljar tillstånd och utövar tillsyn i ett och samma ärende (med vissa undantag, se närmare 4.4.5.3.1, s.48). Även regler för att förhindra ”hemmablindhet” uppställs, dvs. regler för hur många år i rad en tjänsteman kan utöva tillsyn över samma tillsynsobjekt.

4.4.5.2 Uppgifter

Enheten handlägger de ärenden som idag handhas av miljöprövningsnämnden hälsoinspektionen, hälsonämnden, veterinärvården, miljöbyråns miljötillsyn samt djurskyddsfrågor och alkoholfrågor. Andelen tillstånd förväntas minska genom de förändringar i bl.a. LF om miljöskydd och miljötillstånd som är under arbete. Eftersom miljöpolitik hör till EU: s och medlemsstaternas delade kompetens påverkas den åländska lagstiftningsbehörigheten inom detta område dock av EU: s regelverk och utvecklingen av detta. De områden och speciella frågeställningar som är prioriterade fastställs i

verksamhetsplanen och i den ettåriga resultatplanen. Uppgifterna renodlas och arbetsfördelningen, mellan löpande, akuta ärenden och arbete av projektkaraktär, tydliggörs. Handläggningen av tillståndsärenden samt miljö- och hälsotillsynen och därmed anknutna ärenden uppskattas totalt kräva motsvarande resurser som idag. Nedanstående lista är inte uttömmande och kategorierna är inte varandra uteslutande eftersom enskilda ärenden ofta innehåller moment från flera av kategorierna. Listan ger dock en fingervisning om bredden av den ärendehantering som kommer att ligga hos myndigheten.

Vattenfrågor

- muddringar, fyllnads- och grävningsarbete, inklusive anmälningar
- nedläggning av kablar
- sjövärmepumpar
- vattenreglering
- vattenuttag
- borrhning i berg
- fiskodlingar
- reningsverk, kommunala och andra större avloppsanläggningar
- dricksvatten
- badstränder

Livsmedel

- livsmedelshantering och hygien
- livsmedel (kiosker, caféer, butiker, restauranger m.fl.)
- livsmedelslokaler
- livsmedelsindustri
- passagerarfärjor (specialprojekt)
- egenkontroll, spårbarhet
- livsmedelskompetens, matförgiftningar

Tobakslagstiftningen

- övervakning

Avfallshantering

- Lagrings- och behandlingsanläggningar
- deponier
- bilskrot och andra skrotar
- sanering av förorenad mark
- sopförbränning
- tillståndspliktig avfallsverksamhet
- transport av avfall

Transporter och därmed anslutna verksamheter

- flygplats
- hamnar
- buss- och lastbilsdepåer

Kemikaliehantering

- särskilda inrättningar och industrier
- kemisk industri
- bränslestationer, inklusive anmälningar

- terminaler med omlastning av farliga kemikalier
- fordonstvättar
- tvätterier
- sjukhus
- tryckerier
- övriga

Mark- och bergverksamhet

- asfaltverk
- betongprodukter
- stenkrossar
- täktverksamhet
- begravningsplatser/begravning

Energi

- kraftverk och pannor
- oljedepåer
- skogsindustri
- vindkraftverk

Buller

- nöjespark
- skjutbanor
- motorsportbana
- övriga bullerstörningar

Byggnadstillsyn

- offentliga lokaler (skolor, daghem m.fl.)
- hygienlokaler
- inomhusmiljö

Produktsäkerhet

- uppgifter enligt produktsäkerhetslagstiftningen

Djur

- djurskydd
- djurgårdar, inklusive anmälningar

De ärenden som hör under den här kategorin kan alternativt överföras på en veterinärenhet, handläggas av en veterinär inom tillsynsenheten eller, såvitt lagstiftningen det medger (djurskyddet), handläggas av miljöhälsoinspektör.

Alkoholfrågor

De frågor som idag sköts av alkoholinspektör vid socialvårdsbyrån överflyttas till den nya myndigheten. Ansvarsområdet omfattar alkoholtillstånd, tillsyn och statistik. Motiveringen är att alkoholinspektörens arbetsuppgifter är ren myndighetsutövning och tjänsten har många kontaktytor med miljöhälsans verksamhet. Alkoholinspektörstjänsten är bara en dryg halvtidstjänst. Om tjänsten finns med i ett sammanhang minskar sårbarheten i samband med semestrar och övriga ledigheter.

4.4.5.3 Beslutsnivåer

4.4.5.3.1 Beslut på tjänstemannanivå

Förslaget innebär att samtliga nivåer av beslutsfattande visavi myndighetsutövningen kommer att ligga inom myndigheten, förutom i de ärenden där tillstånd krävs enligt vattenlagen (1996:61) för landskapet Åland och landskapslagen (2001:30) om miljöskydd och miljötillstånd eller där miljöprövningsnämnden enligt övrig lagstiftning är tillståndsmyndighet. För behandling av dessa ärenden tillsätts en nämnd i enlighet med den modell som gäller för miljöprövningsnämnden idag.

De ärenden där tillstånd och tillsyn i dagens organisation ligger hos samma person skall även i den nya myndigheten kunna handläggas på detta sätt. Detta är fallet framförallt i ärenden inom miljöhälsoområdet. Den exakta gränsdragningen för vilka ärenden som skall omfattas av principen att beslut om och eventuellt även beredning av beslut i tillståndsärende skall handhas av annan tjänsteman än den som handhar tillsynen i ärendet, skall framgå av myndighetens arbetsordning.

Tjänsteman som är nyanställd eller för vilken en viss uppgiftskategori är ny, får endast efter fastställd tid självständigt fatta beslut i ärenden. I dessa fall tillämpas ett system med senior advisor, dvs. en erfaren, av myndighetschefen för uppgiften utsedd, tjänsteman fattar beslut på föredragning av den förstnämnda. Förfarandet regleras närmare i myndighetens arbetsordning.

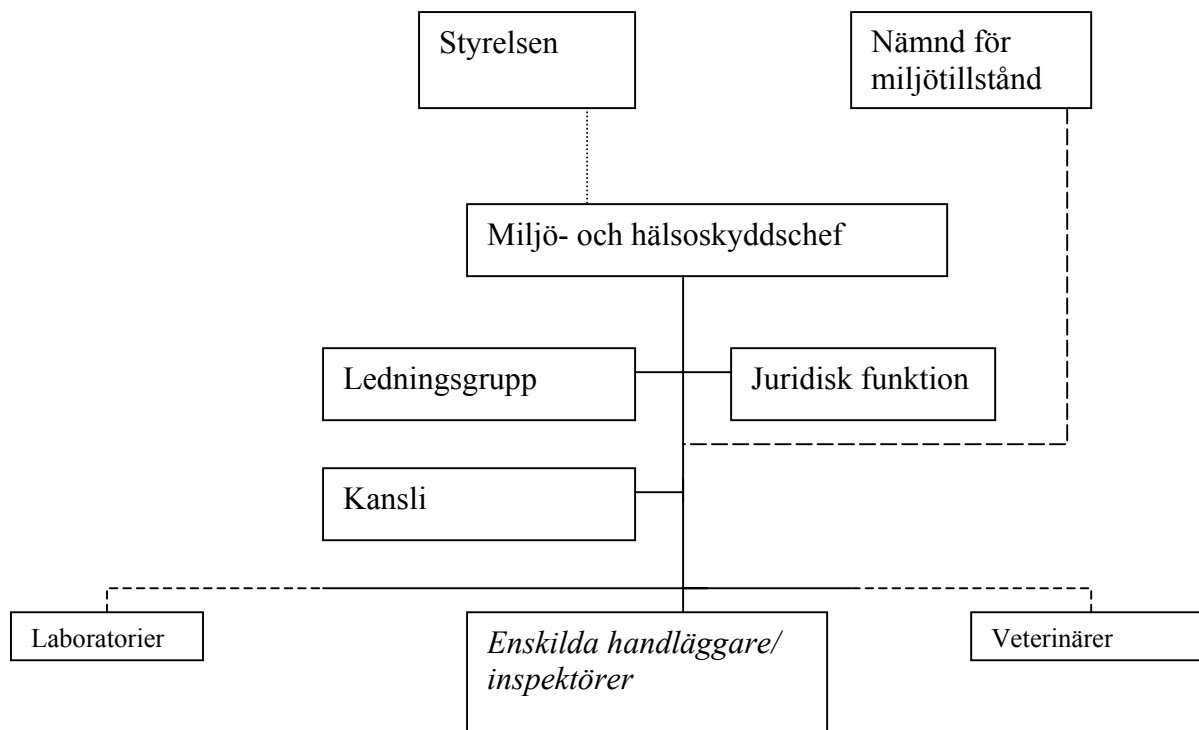
4.4.5.3.2 Nämnden för miljötillstånd

Med Ålands Miljöprövningsnämnd som modell tillsätts en nämnd för avgörande av miljötillståndsärenden samt andra ärenden av principiell karaktär. Ledamöterna i nämnden tillsätts utifrån sakkunskap och kompetensområden. Närmare bestämmelser om nämndens tillsättande, ärendenas beredning, föredragningsrätt mm. regleras i landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet.

4.4.5.3.3 Miljö- och hälsoskyddschef

Myndighetschefen deltar i beslutsfattandet så, att alla ärenden, som inte enligt arbetsordning delegerats till enskild tjänsteman eller vilka handläggs av nämnden för miljötillstånd, föredras chefen för beslut. Myndighetschefen bereder inte ärenden utanför sitt uppgiftsområde (jmf 4.4.1.2). Om antalet ärenden, som miljöchefen är beslutande i, är stort, kan man överväga att delegera andra, specificerade frågor (t.ex. ansvaret för miljöledningsfrågor) till tjänstemannanivå. Myndighetens jurist utgör en viktig stödfunktion för beslutsfattandet på alla nivåer.

Organisationsschema – Miljö- och hälsoskyddsmyndigheten



4.5 ORGANISATIONSFÖRSLAGETS EKONOMISKA KONSEKVENSER

4.5.1 Personal

Arbetsgruppen har utgått från att inbesparingar i personalresursen, med undantag av de som finns med i ekonomiplanen för år 2007 – 2008, inte åtminstone i detta skede, är aktuella. Omorganisationen innebär stora förändringar där flera separata enheter tillsammans skall bilda en ny myndighet. Processen innebär en omställning till delvis nya arbetsuppgifter, i ett nytt sammanhang och med krav på redovisning av detta arbete på ett sätt som inte tidigare tillämpats. För att den nya myndigheten skall ha en chans att lyckas i sin uppgift krävs att man tar hänsyn till och ger tid för det omställningsarbete som skall göras. Arbetsgruppen föreslår därför att tillsvidare såväl som tillfälliga tjänster, kvarstår under år 2007, varefter en utvärdering görs.

Frågor rörande löner, pensioner, personalförmåner mm. utreds under våren 2006. Det är känt att en viss löneskillnad mellan miljö- och hälsoinspektörer, till hälsoinspektörernas nackdel, finns. Detta är en fråga som får bli föremål för fackliga förhandlingar.

4.5.2 Övriga resurser

Lokaler

En intresseförfrågan angående lokaler för den nya myndigheten är för närvarande aktuell. Då tiden ännu inte utgått för inlämnande av intresse att hyra ut lokaler för den nya myndigheten, går dessa kostnader inte att uppskatta. Frågan sammanhänger med frågan om lokalvård och fastighetsskötsel När gemensamma lokaler finns kommer hyresavtalen, för de lokaler som utnyttjas för verksamheten idag, att sägas upp.

Datastöd

Myndigheten bör ha ett gemensamt datasystem för sin ärendehantering. Huruvida detta blir Miljöreda som idag används av miljöinspektörerna och MPN utreds för närvarande av en arbetsgrupp. Arbetsgruppen skall rapportera till arbetsgruppen för samordning av miljö- och hälsoskyddsfunktioner senast den 31.5.2006.

Kontorsutrustning

Befintlig kontorsutrustning bör åtminstone delvis kunna utnyttjas för den nya myndighetens räkning. Om detta också gäller den utrustning som används av hälsoinspektionen är öppet.

4.5.3 Tillfälliga kostnader

De tillfälliga kostnaderna utgörs framförallt av flyttkostnader. I och med att lokalfrågan inte ännu är löst kan dessa inte uppskattas. Övriga tillfälliga kostnader, är t.ex. telefon- och datainstallationer, ev. omändring av lokal och skyltning.

4.6 ORGANISATIONSFÖRSLAGETS MILJÖKONSEKVENSER.

Då avsikten inte är att inleda ny verksamhet, utan endast fortsätta etablerad verksamhet i nya former och då verksamheten till stor del består av kontorsarbete, innehåller förslaget inga kända, negativa miljökonsekvenser. Organisationsförslaget torde snarare leda till positiva miljökonsekvenser i och med t.ex. minskade transporter och ett mer effektivt nyttjande av resurser.

4.7 BEHOV AV NY LAGSTIFTNING OCH BEHOV ATT ÄNDRA I NUVARANDE LAGSTIFTNING

Under 4.3 konstateras att en landskapslag om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet bör stiftas samt att denna bör kompletteras med en förordning. Arbetsgruppen vill också särskilt betona behovet av en veterinärvårdslag (se närmare 5.2.3, s.). Ytterligare lagstiftning, eller infogat i lagen om ÅMHM, krävs bestämmelser för att definiera vilket lagrum den nya myndigheten skall ha. En översiktlig genomgång påvisar åtminstone nedanstående ändringsbehov:

Miljöskydd:

- ***Landskapslag (2001:30) om miljöskydd och miljötillstånd***

2 §, 13 §, 17 §, 21 §, 26 §, 28 §, 30 §, 31 §, 32 §, 33 §, 45 §, 50 §, 61 §, 80 §: Hänvisningarna till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

12 §, 37 §, 38 §, 40 §, 45 §, 46 §, 47 §, 51 §: Hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

19 §: Hänvisningarna till landskapslagen om Ålands miljöprövningsnämnd bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Beträffande 39 §, 73 § angående datasystem tarvar dessa ett klarläggande av vad som avses i respektive paragraf och motiveringar till detta.

Föreslås att i lagen infogas en bestämmelse om att projekt/verksamhet som kräver miljötillstånd inte kan beviljas landskapsbidrag/medel förrän miljötillstånd erhållits.

- ***Landskapsförordning (2001:35) om miljöskydd och miljötillstånd***

3 §, 5 §, 12 §, 16 §: Hänvisningarna till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

14 §, 16 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

- ***Landskapsförordning (2003:33) om avfallsförbränning***

3 §: *De förvaltningsuppgifter...* Uppgifterna torde överföras på den nya myndigheten.

- ***Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 850/2004 om långlivade organiska föreningar och om ändring av direktiv 79/117/EEG***

Till den del detta rör myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet bör ÅMHHM ges behörighet.

Luft

- ***Landskapsförordning (2001:38) om tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar rörande åtgärder mot förorening av luften***

4 §: Hänvisningen till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

- ***Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet***

Till den del detta rör myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet bör ÅMHHM ges behörighet.

Buller

Ålands [landskapsstyrelses] beslut (2001:72) om tillämpning i landskapet Åland av statsrådets förordning om buller från utrustning som är avsedd att användas utomhus

3 §: Hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

Vatten

Vattenlagen för landskapet Åland (61/1996)

Vattenförordningen för landskapet Åland (77/1996)

Ålands landskapsstyrelses beslut om begränsning av utsläpp i vatten av nitrat från jordbruket (79/2000)

Samtliga hänvisningar till miljöprövningsnämnden bör avse ÅMHH

Huvudsakliga uppgifter för den nya myndigheten:

- tillstånd i enlighet med vattenlagen (6 kap.1 §) och -förordningen
- tillsyn i enlighet med vattenlagen (8 kap.) och –förordningen (idag LR)
- Förordna förrättningsman respektive en eller flera biträdande förrättningsmän i enlighet med 14 kap. 4 §, vattenlagen om LR är tillståndssökande
- Utse godemän till vattenförrättning om LR är tillståndssökande (vattenlagen, 14 kap. 5 § 3 mom.)

Ålands landskapsstyrelses beslut om begränsning av utsläpp i vatten av nitrat från jordbruket (79/2000)

Huvudsakliga uppgifter för den nya myndigheten:

- övervakning av beslut i enlighet med 8 kap. vattenlagen för Åland (9 §)

Naturvård

- ***Landskapslag (1998:82) om naturvård***

Enligt förarbetena till LL om naturvård skall om annat tillstånd behövs t.ex. miljötillstånd, prövning ske parallellt med LL om naturvård. Idag sker detta genom separat prövning av naturvårdsenheten enligt LL om naturvård och av MPN enligt lagen om miljöskydd och miljötillstånd. Systemet innebär dubbelarbete inom förvaltningen och ett komplicerat förfarande för den som anhåller om dessa tillstånd. Arbetsgruppen föreslår att lagstiftningen ändras så att ÅMHH får behörighet att pröva enligt båda lagar. I samband med en sådan ändring borde man dock också se över gränsen för när miljötillstånd behövs. Denna har betydelse med tanke på ersättningskrav enligt naturvårdslagen. En ändring av lagen på denna punkt kan därför också göras efter att ÅMHH inlett sin verksamhet.

Den övervakning som enligt 33 § handhas av landskapsregeringen sköts i dagens organisation av miljöinspektörerna. Görs ingen ändring i lagstiftningen nu innebär det att övervakningsansvaret övergår på naturvårdsenheten, i annat fall bör ÅMHH ges behörighet enligt 33 §.³³

Renhållning

- ***Landskapslag (1981:3) om renhållning***

³³ Bilaga 28: PM; Täckttillstånd enligt LL om naturvård

5a kapitel:

28a §: Hänvisningarna till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

28a §, 28i §, 28j §, 28k §, 34 §, hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

36 §: Till den del denna hänvisar till hälsonämnden bör den utgå.

6 kapitel:

31 § hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

- ***Landskapsförordning (1998:93) om förpackningar och förpackningsavfall***
- ***Landskapsförordning (2005:25) om producentansvar***

Samtliga producentansvarsfrågor (bl.a. förpackningsstatistiken) bör handläggas av landskapsregeringen/miljöbyrån, då detta är att se som underlag för strategisk planering och inte som myndighetsutövning.

- ***Landskapsförordning (2001:76) om deponering av avfall***

8 §, 9 §, 10 §, 12 §, 19 §, 24 §, 25 §, Hänvisningarna till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

24 §, 25 §, hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

- ***Landskapsförordning (2004:52) om ändring av 31 § landskapsförordningen om deponering av avfall***

31 §: Hänvisningen till Ålands miljöprövningsnämnd bör avse ÅMHHM

- ***Landskapslag (2003:58) om mottagning i hamn av fartygsgenererat avfall och lastrester***

7 §, 9 §, 11 §, 14 §, 16 §, hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

Miljöhälsovård

- ***Landskapslag (1967:36) om hälsovården***

Lagen är till vissa delar föråldrad och en allmän översyn av lagen och dess innehåll är därför aktuell. Det som krävs i och med organisationsomläggningen är dock att hänvisningarna till hälsonämnden (vid hälso- och sjukvårdsmyndigheten) liksom hänvisningarna till hälsoinspektörer ersätts med ÅMHHM och tjänstemän vid denna myndighet.

- ***Landskapsförordning (1973:63) om hälsovården***

Samma kommentar som angående hälsovårdslagen.

Landskapslag (1993:60) om hälso- och sjukvården

4 § bör ändras så att hänvisningarna till miljöhälsovård och veterinärvård utgår.

10 § bör utgå i sin helhet

14 §: hänvisningarna till hälsonämnden bör utgå

- ***Landskapslag (1995:101) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om socialvård***

2 § 5 mom.: hänvisningen till hälsonämnden bör avse ÅMHH

- ***Ålands [landskapsstyrelses] beslut (1997:101) angående tillämpning i landskapet Åland av vissa riksförfattningar om hushållsvatten***

3 §: Hänvisningen till hälsonämnden bör avse ÅMHH eller helt utgå.

- ***Ålands [landskapsstyrelses] beslut (1997:102) om kvalitetskrav på och kontroll av vattnet vid allmänna badstränder och badplatser***

3 §, 8 §: Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

Livsmedel

- ***Landskapslag (1977:43) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om livsmedel (1995/58)***

3 §, 3b §: Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

3b §: hänvisningen till landskapslagen om hälso- och sjukvård bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

- ***Landskapslag (1997:97) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel***

•

3 §: Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

3 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHH

3 §: hänvisningen till landskapslagen om hälso- och sjukvård bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Produktsäkerhet

- ***Landskapslag (1988:89) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om produktsäkerhet (1995/59)***

3 §, 6 §: Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

6 §: hänvisningen till landskapslagen om hälso- och sjukvård bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

Kemikalier

- ***Landskapslag (1990:32) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om kemikalier (1995/60)***

3a §, Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

3b §: hänvisningen till landskapslagen om hälso- och sjukvård bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

- ***Tobakslag (1978:52) för landskapet Åland (1997:64)***

6 §, 8 §, Hänvisningarna till hälsonämnden bör avse ÅMHH

Alkohol

- ***Landskapslag (1995:92) om tillämpning i landskapet Åland av alkohollagen***

3 §, 4 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHH

4 §: Ändringssökande bör ske i enlighet med landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

- ***Landskapsförordning (1996:49) om inkvarterings- och trakteringsverksamhet***

5 §, 6 §, 7 §, 9 §, 15 §, 16 §, 17 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHH

Djurskydd

- ***Djurskyddslag (1998:95) för landskapet Åland***

33 §, 34 §, 35 §, 36 §, 37 §, 38 §, 39 §, 40 §, 43 §, 46 §, 48 §, 49 §, 50 §, 60 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHH

10 §, 44 §, 48 §: hänvisning till Ålands hälso- och sjukvård bör avse ÅMHH

45 §: *angående djurskyddsövervakares rätt att verkställa inspektioner samt hänvisningen i 48 § till djurskyddsövervakare*: Arbetsgruppen anser att dessa borde utgå. I lagen borde istället intas bestämmelser om att handläggare/inspektör vid ÅMHH har rätt att utföra inspektioner. Om ovanstående paragrafer inte utgår, bör hänvisningarna till landskapsregeringen ersättas med ÅMHH.

51 § 2 mom: bör utgå i sin helhet.

63 §: hänvisningen till landskapslagen om hälso- och sjukvård bör avse landskapslagen om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet

- **Djurtransportförordning (1998:97)**

8 – 11 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

- **Landskapsförordning (2003:31) om registrering av anläggningar som håller värphöns**

2 § 3 §: hänvisningarna till landskapsregeringen bör avse ÅMHHM

Arbetsgruppen anser också att följande ändringar i **landskapslag om bekämpande av oljeskador (1977:16)** bör göras:

4 § 2 mom: en representant för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten borde ingå i delegationen för oljeskyddsärenden.

14 § 2 mom: hänvisningen till miljöbyrån bör avse ÅMHHM

14 § 2 mom: en skärpning av paragrafen, så att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten **skall** kontaktas och därvid framförda önskemål beträffande sättet för verkställande av åtgärderna **skall** beaktas.

5. ÖVRIGA FRÅGOR

5.1 LABORATORIERNA

Samlokaliseringen av försöksstationens laboratorium, livsmedelslaboratoriet och miljölaboratoriet i Guttorp till Plantskolans gamla lokaliteter i Jomala är beräknad att kunna äga rum ungefär 1.6.2006. Tanken här är att dessa tre enheter tillsammans skall uppnå positiva samverkans effekter. En skild arbetsgrupp för att utreda den interna organisationen inleder sitt arbete våren 2006, varvid även frågan om ackreditering skall utredas. Denna arbetsgrupp skall vara klar med sitt arbete senast 29.9.2007.

I uppdraget för arbetsgruppen för samordning av miljö- och hälsoskyddsfunktionerna ingår att utreda huvudmannaskap för laboratorierna.

Miljöhälsovård är en del av folkhälsoarbetet, och laboratorieverksamheten är miljöhälsovårdens nödvändiga stödfunktion. Laboratorierna för miljöhälsovård har rätt att utföra lagstadgade undersökningar av kontroll- och egenkontrollprov. Tjänsternas tillgänglighet skall kunna garanteras under alla marknadsomständigheter. Miljö- och miljöhälsomyndigheterna är även förpliktade att bereda sig på olika undantagssituationer såsom strålningsolyckor, matförgiftnings- och vattenepidemier. Laboratorier i landskapets regi upprätthåller färdigheterna att utföra undersökningar som alla berörda myndigheter, företagare och enskilda bör kunna anlita.

Allt flera kvalitetskrav ställs på laboratorierna samt flera granskningsåligganden på myndigheterna och näringsidkarna. Laboratorietjänster av hög kvalitet med tillhörande experttjänster är livsviktiga för myndigheterna och näringsidkarna både vad gäller utvecklingen av egenkontroll och konkurrenskraft. Upptagningsområdets litenhet i kombination med höga kvalitetskrav innebär att tillgången på privata tjänster troligtvis även i fortsättningen kommer att vara begränsad. Livsmedels- och vattenprov som förfärs lätt skall undersökas så snabbt som möjligt efter provtagningen i vanliga fall redan samma dag eller senast följande dag på grund av att provet förändras mikrobiologiskt eller kemiskt. Under transporten skall proven förvaras kallt. Detta faktum begränsar användandet av laboratorietjänster utanför Åland. Sammantaget innebär ovanstående att den nya miljö- och hälsoskyddsmyndigheten bör vara huvudman för laboratorierna även i fortsättningen. Samtliga tre laboratorier är små och en eventuell ackreditering är såväl personal- som tidsmässigt resurskrävande. Idag är endast livsmedelslaboratoriet ackrediterat. Av de analyser som miljölaboratoriet utför är det endast vissa analyser av dricksvattenförsörjningen som måste utföras av ett ackrediterat laboratorium. Ett kvalitetsprogram finns sedan ett flertal år vid miljölaboratoriet men ytterligare förbättringar kunde fås med ett kvalitetsutvecklingsprogram. För att uppnå en större kostnadseffektivitet kunde man eventuellt undersöka möjligheterna till större samverkan med regioner i närområdet beträffande sällsynt förekommande prover där transportsträckan inte utgör ett problem. Vidare bör man utveckla avgiftsgrunderna och undersöka möjligheterna att i högre grad än idag sälja tjänster till privata och näringsidkare, såvitt detta inte snedvrider konkurrensen inom upptagningsområdet.

5.2 VETERINÄRVÅRDEN³⁴

Veterinärvård består dels av djurhälsovård (förebyggande verksamhet) och djursjukvård (praktik), dels av veterinär tillsynsverksamhet.

³⁴ Se bilaga 26, PM: Veterinärvården i den nya miljö- och hälsoskyddsorganisationen

5.2.1 Djurhälsovård

Landskapet är skyldigt att upprätthålla en basveterinärservice, som avser akut hälso- och sjukvård av nytto- och sällskapsdjur, att tillhandahålla nödvändig veterinärservice för behandling av sjukdomar, bekämpa och förebygga smittospridning av sjukdomar, djurskydd samt övervakning och kontroll av hygien vid djurhållning till den del detta inte regleras i lagen om djursjukdomar.

På Åland är den samhällsstödda veterinära verksamheten mera omfattande. Det handlar framförallt om den småskaliga djurkliniken, Zodiaken, som vuxit fram i kölvattnet av jourverksamheten. Detta bl.a. med motiveringen att de offentligt anställda veterinärerna behöver praktik för att kunna upprätthålla de färdigheter som krävs under jour. För att finansiera Zodiakens verksamhet och inte snedvrida konkurrensen har ÅHS infört en administrationsavgift (20 € år 2005) som varje kund erlägger förutom den vanliga besökstaxan.

Nyttodjurspraktiken har i Finland, liksom i Sverige, alltid varit en del av den offentliga sektorns angelägenheter. Tonvikten låg i början på bekämpning av smittsamma sjukdomar och zoonoser, senare har utvecklingen av lantbruket och dess kvalitet legat i förgrunden. Största delen av nyttodjurspraktiken är fortfarande ambulatorisk verksamhet, dvs. veterinären gör hembesök på djurägarens önskemål. Hembesök görs oberoende av om det är fråga om ett akutfall eller om annan veterinär vård behövs. Den veterinära verksamheten i fråga om nyttodjur bygger på att veterinären erhåller en låg grundlön av samhället men i kompensation för detta själv får debitera djurägarna för de veterinära tjänsterna. Lönesystemet är föråldrat och leder ofta till att veterinären arbetar överlånga dagar för att komma upp i en skälig lön.

Det som ännu inte organiserats på Åland är förebyggande djurvård, dvs. djurhälsovård. I t.ex. riket sköts denna direkt genom överenskommelser med djurgårdarna eller organiserad via mejeriet och slakteriet.

För vården av såväl nytto- som sällskapsdjur gäller principen att en offentligt anställd veterinär inte får göra vinst på mediciner och övriga vårdförmödenheter, utan dessa debiteras kunden till partipris. Vid juren tas dock en del av jourkostnaderna ut i form av en förhöjd taxa för såväl sällskaps- som nyttodjur.

5.2.2 Veterinär tillsyn

Den veterinära tillsynen innefattar idag huvudsakligen livsmedelshygienisk tillsyn och djurskyddstillsyn samt utövande av kontroll och utfärdande av certifikat pga. internationella krav (import och export). EU-anslutningen medför många direkta krav på olika typer av tillsyn - dessa tenderar också att ständigt öka.

Vissa delar av den livsmedelshygieniska tillsynen sköts idag av ÅHS-veterinärer. Hit hör framförallt ladugårdsinspektioner (vart tredje år), främmande ämneskontroll (EU-direktiv), köttbesiktning och fiskförädlingsanläggningarnas årliga kontroller. Veterinär kompetens behövs också inom den allmänna livsmedelstillsynen, framförallt vid större och/eller mer komplicerade ärenden.

Beträffande djurskyddet anser arbetsgruppen att en stor del av den direkta inspektionsverksamheten kan skötas av inspektörer/handläggare vid den nya myndigheten. Detta kunde medföra en större bredd i djurskyddsarbetet. Uppföljningsbesök på grund av konstaterat brott mot djurskyddslagen eller vid misstanke om dylikt brott, bör dock göras av veterinär. De beslut som fattas på basen av dessa uppföljningsbesök skall fattas av veterinär, liksom beslut vid brott mot djurskyddslagen i övrigt.

Veterinärkunskap är av stor vikt vid zoonoser, dvs., djursjukdomar som smittar från djur till människa och vice versa. Någon plan för samarbetet mellan läkare och veterinärer t.ex. vid matförgiftningsepidemier finns inte, utan samarbetet har organiserats från fall till fall. Alla zoonoser bekämpas också i nuvarande organisationsform, helt separat av läkar- och veterinärkåren. Detta innebär att något hinder i detta avseende för överflyttning av veterinärerna till den nya organisationen inte finns.

5.2.3 Förslag till organisation av veterinärvården

Veterinärvården bör, enligt förslaget, organisatoriskt tillhöra den nya miljö- och hälsoskyddsmyndigheten. Med tanke på veterinärkårens litenhet och de praktiska arrangemangen kring jouten bör alla veterinärer tillhöra samma organisation. En veterinärvårdslag finns sedan ett antal år med som ett prioriterat lagstiftningsprojekt inom landskapsregeringen. Arbetsgruppen anser det viktigt att en lagstiftning inom detta område snarast fås till stånd. I samband med arbetet kring denna bör man utreda vilken den offentliga veterinärvårdens omfattning skall vara. Ytterligare frågor som kräver en fördjupning är veterinärernas avlöningssystem och principerna för brukarnas avgifter.

I avvaktan på en veterinärvårdslag och de utredningar som görs i samband med detta överflyttas veterinärvården i sin helhet och med bibehållande av nuvarande organisation från ÅHS till ÅMHM.

I och med att den ledande veterinärtjänsten, enligt förslaget till ny organisation, försvinner bör bestämmelser om ett s.k. senior advisor-system inom det veterinära området intas i myndighetens arbetsordning.

Djurskyddet och den resurs som krävs för detta överförs enligt förslaget från miljömedicinska byrån till miljö- och hälsoskyddsmyndigheten. En stor del av inspektionsverksamheten förutsätts dock kunna skötas av inspektörer/handläggare vid myndigheten. Enligt 44 §, djurskyddslagen³⁵ handhas förvaltningen av djurskyddet i landskapet av landskapsregeringen som också leder den allmänna tillsynen över lagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Som övriga tillsynsmyndigheter nämns Ålands hälso- och sjukvård samt polisen. En ändring av 44 § krävs alltså för att ÅMHM skall kunna överta landskapsregeringens och ÅHS's uppgifter enligt denna paragraf. Eventuella förändringar i lagen och förordningen³⁶ om djurskyddet kan också bli nödvändiga för att möjliggöra att också andra än veterinärer utför djurskyddsuppgifter.

5.3 STRATEGISKA UPPGIFTER

En del av miljöbyråns och miljömedicinska byråns verksamhet och tjänstemän övergår i och med omorganisationen till ÅMHM. Kvar på byråerna blir bl.a. den strategiska planeringen. Denna omfattar framförallt underlag för styrning inom respektive område, såsom regelgivning och stödprinciper och att utgående från dessa ta fram planer och program inom olika delområden. Det arbete som medlemskapet i EU föranleder, såsom ställningstaganden till EG-förslag och beredande av underlagsmaterial för genomförande av EG-bestämmelser genom lag, har stor betydelse ur såväl verksamhets- som resurssynvinkel. Dessutom finns naturligtvis ett antal olika byråspecifika uppgifter. Som exempel kan nämnas ledningen av landskapsregeringens interna miljöledningsarbete (miljöbyrån) och epidemiologiska kartläggningar och beträffande djursjukdomar; register och rapportering (miljömedicinska byrån). Allmän

³⁵ Djurskyddslag för landskapet Åland (1998:95)

³⁶ Djurskyddsförordning (1998:96)

information, som inte är av myndighetsspecifik karaktär, kommer fortsättningsvis att tillhöra ansvarsområdet.

Syftet med omorganiseringen är inte att försvaga den existerande förvaltningen. Till en del kan detta dock sägas bli fallet beträffande miljömedicinska byrån om djurskyddsfrågorna och resursen för skötsel av dessa i sin helhet (biträdande landskapsveterinärtjänst) övergår till den nya myndigheten. I tjänsten som biträdande landskapsveterinär ingår förutom djurskyddet, även skötseln av statliga uppgifter inom området.³⁷ Arbetsgruppen ser det som viktigt att man även inom landskapsregeringens allmänna förvaltning ser över möjligheterna till olika samarbetsformer i syfte att utveckla verksamheten.

Ett konkret förslag är att tillsätta en arbetsgrupp, för utredning av samarbetsformerna mellan de delar av landskapsregeringens allmänna förvaltning som handhar strategiska uppgifter inom området för samtliga delar av livsmedelssäkerheten. Syftet är att uppnå synergifördelar och eliminering av överlappningar samt att eftersträva gemensamma metoder för tillsynen över hela livsmedelsproduktionskedjan. Genom den samorganisering av laborativ verksamhet som verkställs redan under år 2006 och den nya miljö- och hälsoskyddsmyndigheten som inleder sin verksamhet år 2007 är avsikten att uppnå ovannämnda syfte på det operativa planet.

I en samarbetskultur ingår bl.a. informations- och sakkunskapsutbyte. Arbetsgruppen har inte tagit ställning till vilka specifika samarbetsformer som bör utvecklas mellan den nya myndigheten och de strategiska enheterna. Detta är en uppgift som den nya myndigheten och dess chef bör lösa i samråd med respektive byrå/enhet. Klart är att behovet av samarbete finns, men också att det är olika till omfattning och karaktär såväl mellan byråerna som mellan byråernas olika verksamhetsdelar.

5.4 GENOMFÖRANDE

Den organisationsförändring som beskrivs i denna rapport är avsedd att äga rum så att den nya myndigheten kan inleda sin verksamhet den 1.1. 2007. För att detta skall vara möjligt, bör styrelsen för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten utses så att den kan verka redan fr.o.m. halvårsskiftet 2006 och miljö- och hälsoskyddschefen bör utses så att tillträdet sker senast 1.10.2006. Dessa ärenden torde beredas av arbetsgruppens ordförande. Viktigt är att klarlägga om styrelse och chef kan tillsättas före lagen om den nya myndigheten trätt i kraft och före myndigheten inleder sin verksamhet.

Lagstiftningen angående Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, liksom ändringar i övrig lagstiftning som krävs för att ge myndigheten lagrum är villkor för att myndigheten skall kunna inleda sin verksamhet. Lagberedningen bör ges möjlighet att slutföra detta arbete i så god tid hösten 2006 att den nya lagen och erforderliga ändringar i befintlig lagstiftning hinner behandlas och godkännas av lagtinget och stadfästas före årsskiftet.

Ytterligare förutsättningar för att myndigheten skall kunna inleda sin verksamhet 1.1.2007 är att de ekonomiska förutsättningarna för myndigheten och dess verksamhet är klara när styrelsen tillträder samt att gemensamma lokaler som inrymmer hela myndigheten finns till förfogande. Ekonomiska förutsättningar innebär att medel bör beviljas för den nya myndigheten i budgeten för år 2007. Organisationsförändringen beräknas inte medföra ökade kostnader, detaljutredningar angående löner etc. har dock ännu inte gjorts. Upphandling av gemensamma lokaler för myndigheten pågår och förväntas vara slutförda våren 2006. Ärendet bereds av byggnadsbyrån i samråd med arbetsgruppen, varefter landskapsregeringen torde fatta beslut i ärendet.

³⁷ se bilaga 27: PM om landskapsveterinärernas ansvarsområde

En arbetsgrupp utreder under våren 2006 frågan om gemensamt datasystem för den nya myndighetens ärendehantering mm. Arbetsgruppen skall rapportera till arbetsgruppen för samordning av miljö- och hälsoskyddsfunktioner senast den 31.5.2006.

En arbetsgrupp bör också tillsättas av landskapsregeringen för att utreda och ge förslag till en avgiftstaxa för myndigheten. Detta arbete bör vara slutfört inom den tidsram som krävs för att inkomsterna skall kunna beräknas i budgetförslaget för år 2007.

De tjänster som skall finnas vid den nya myndigheten bör vara klara i ett så tidigt skede att medel för dessa kan reserveras i budgeten för år 2007. Viktigt är att samtliga frågor i anslutning till överflyttning av personal, löner, pensioner, personalförmåner mm. är klarlagda. Dessa ärenden bereds av miljöutredaren i samråd med sakkunniga inom respektive område.

Föreslås att rapporten sänds på remiss till kommunerna, Ålands kommunförbund, Ålands handelskammare, Ålands hälso- och sjukvård, aktuella fackförbund, producentförbundet, hästavelsförbundet och kenneldistriktet samt att remisstiden är tre veckor. Miljöutredaren gör en sammanställning av de synpunkter som inkommit, varefter arbetsgrupp och referensgrupp sammankommer för att behandla ärendet.

6. SUMMERING

I det följande ges en kort summering av de förslag som ingår i rapporten.

6.1 ÅLANDS MILJÖ- OCH HÄLSOSKYDDSMYNDIGHET

- ❖ handhar myndighetsutövningen inom miljö- och hälsoskyddsområdet
- ❖ en styrelse utgör myndighetens högsta organ
- ❖ styrs genom resultatstyrning
- ❖ resultatstyrningen omsätts enligt förslaget med hjälp av s.k. balanserade styrkort
- ❖ en nämnd för handläggande av miljötillstånd och principiellt viktiga ärenden inom hälsoskyddsområdet tillsätts enligt samma principer som för dagens MPN
- ❖ myndighetens chef bereder ärenden till styrelsen, handhar personalansvaret, leder resultatförhandlingarna med LR och är beslutande i vissa, specifika ärenden som inte delegerats till enskild tjänsteman
- ❖ en ledningsgrupp bistår myndighetschefen
- ❖ de flesta ärenden, med undantag av miljötillstånd, är delegerade till enskild tjänsteman, dock med iakttagande av ett s.k. senior advisor-system
- ❖ tillstånds- och tillsynsärenden, liksom övriga ärenden, handläggs inom myndigheten utan uppdelning i enheter eller i specifika tjänster
- ❖ i arbetsordningen skall intas bestämmelser för att garantera att ärenden handläggs på ett rättssäkert sätt

6.2 FÖRSLAG TILL NY ELLER ÄNDRAD LAGSTIFTNING

Under denna punkt behandlas inte ändringar i nuvarande lagstiftning som enbart innebär att befogenheter överflyttas från de organ/tjänstemän som skall bilda den nya myndigheten till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. En utförlig beskrivning av dessa ändringsbehov och eventuella oklarheter finns i 4.7.

Övriga förslag omfattar:

Ny lagstiftning

- *En landskapslag om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet*

I denna lag regleras frågor som berör myndighetens uppdrag, organisation, myndighetens uppgifter, om ledning av myndigheten och om avgörande av ärenden, vidare om samarbete med andra myndigheter, om avgiftsbelagda prestationer och om repressivt rättsskydd dvs.

rätten till ändringssökande i myndighetens beslut. I lagen bör också ingå övergångsstadganden om de uppgifter som idag ligger på de förvaltningar som efter tillkomsten av den nya myndigheten skall skötas av denna. Likaså bör övergångsstadganden som gäller personalen finnas med i lagen (såvitt man inte beträffande övergången – uppgifter och personal – anser det bättre att stifta en skild lag) Lagen skall också innehålla bestämmelser om en nämnd för miljötillstånd och denna nämnds uppgifter. Lagberedningen bör också ges möjlighet att utreda huruvida det är möjligt att infoga självrättelseinstitutet i lagstiftningen om den nya myndigheten.

- *En förordning om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet.*

I denna ingår närmare bestämmelser om hur förvaltningen och funktionerna vid myndigheten skall ordnas, om avgörande av ärenden samt om tjänstemännens behörighetsvillkor och om besättandet av tjänster.

- *En veterinärvårdslag*

Veterinärvårdslagen bör klarlägga bl.a. den offentliga veterinärvårdens omfattning, veterinärernas avlöningssystem och principerna för brukarnas avgifter.

Ändringar i lagstiftning

- ***Landskapslag (2001:30) om miljöskydd och miljötillstånd***

Föreslås att i lagen infogas en bestämmelse om att projekt/verksamhet som kräver miljötillstånd inte kan beviljas landskapsbidrag/medel förrän miljötillstånd erhållits.

- ***Landskapslag om bekämpande av oljeskador (1977:16) :***

4 § 2 mom: en representant för miljö- och hälsoskyddsmyndigheten borde ingå i delegationen för oljeskyddsärenden.

14 § 2 mom: hänvisningen till miljöbyrån bör avse ÅMHH

14 § 2 mom: en skärpning av paragrafen, så att miljö- och hälsoskyddsmyndigheten **skall** kontaktas och därvid framförda önskemål beträffande sättet för verkställande av åtgärderna **skall** beaktas.

6.3 SAMARBETE

Byggnadsbyråns brand och räddningsenhet

- en översyn av fördelningen av arbetsuppgifter inom området för kemikaliehantering kan vara på sin plats om lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (FFS 390/2005) antas som blankettlag

Jordbruksbyrån, växtinspektionen

- ett närmare samarbete för att klarlägga vem som utför vilken myndighetsuppgift inom området för bekämpningsmedel borde inledas redan år 2006

6.4 ÖVRIGT

Avgifter

Inför den nya myndighetens start skulle det vara viktigt att en arbetsgrupp utreder avgiftsfrågan i syfte ta fram en enhetlig avgiftsstadga för den nya myndigheten. En del av myndighetsutövningen inom den blivande miljö- och hälsoskyddsmyndighetens område är idag avgiftsbelagd och en del inte.

Arbetsgruppen för samordning av miljö- och hälsoskyddsfunktioner inom
landskapsförvaltningen överlämnar härmed sin slutrapport till Landskapsregeringen:

28.2. 2006

Arne Selander, ordförande

Ketzia Karring

Rauli Lehtinen

Mikael Stjärnfelt

Susanne Särs

Maj-Len Österlund-Törnroos

KÄLLFÖRTECKNING

ESV (2000), *Styrkortet i praktiken. Så använder myndigheterna Balanced Scorecard*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Müller, J-O. (2005), *Utformning, användning och avtryck av flerdimensionella styrverktyg i statliga myndigheter*. Lund: Institutet för ekonomisk forskning

Mäenpää, O. (2004), *Grunderna för god förvaltning*. Helsingfors: juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

Olve, N-G., Roy, J., Wetter, M. (2001), *Balanced Scorecard i svensk praktik*. Malmö: Liber AB

Suksi, M. (2005), *Ålands konstitution*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Regeringsrapporter

Ekroos, A. (2005), *Valtion ympäristölupahallinnon kehittäminen*. Helsingfors: Tekniska Högskolan.

Kommittén ”Kronorna bland verken”. (1991), *Att lyckas i offentlig förvaltning. Lärdomar av väl fungerande myndigheter*. Göteborg: Statskontoret.

SRR 2/2005 rd, *Bättre service, effektivare förvaltning*

Östring, T. (2000), *Statens budgetstyrning i de nordiska länderna*. Helsingfors: Government Institute for Economic Research.

Betänkanden

Delbetänkande av PBL-kommittén (2004), *Kortare instanskedja och ökad samordning*. Stockholm: SOU 2004:40

Delbetänkande av miljöbalkskommittén (2004), *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation*. Stockholm: SOU 2004:38

Övrigt

Gotlands kommun, miljö- och hälsoskyddsnämnden, *Verksamhetsplan 2005*

