

Samarbete om miljö och hälsa mellan kommun, landsting och länsstyrelse

Ann-Christine Hagaeus

Bertil Ström

Bengt Wramner

Författarna har sedan början av 1990-talet varit med om att bygga upp ett nära samarbete i Skaraborgs län mellan det primärkommunala miljö- och hälsoskyddet, landstingets samhällsmedicinska funktion och länsstyrelsens miljöenhet inom folkhälso- och miljöområdet. I artikeln redovisas bakgrund till denna samverkan i form av nationella och regionala beslut. Praktiska exempel ges, t.ex. gemensamma fortbildningar, befolkningsenkäter och regelbundna samråd i frågor som berör de olika myndigheterna.

Artikelförfattare är Ann-Christine Hagaeus, miljö- och hälsoskyddschef i Lidköpings kommun, Bertil Ström, chef för mark- och miljöenheten vid Länsstyrelsen Skaraborg och Bengt Wramner, chef för folkhälsocentrum vid Landstinget Skaraborg.

I denna artikel ger vi exempel på hur hälso- och sjukvården i form av sin miljö- och samhällsmedicinska funktion tillsammans med kommunerna, kommunförbundet i länet och länsstyrelsen kan etablera ett nära samarbete inom området miljö och hälsa. Arbetet har haft nationella beslut om miljön och folkhälsan samt Landstinget Skaraborgs miljöplan som utgångspunkt.

Riksdagens miljöpolitiska beslut

Riksdagen antog 1991 ett miljöpolitiskt program baserat på propositionen "En god livsmiljö" (SOU 1990/91:90). Enligt beslutet skall den svenska miljöpolitiken ha fyra huvudsakliga inriktningsmål:

- * Att skydda människors hälsa
- * Att bevara den biologiska mångfalden
- * Att hushålla ned naturresurserna så att de kan nyttjas långsiktigt

* Att skydda natur- och kulturlandskapet

Riksdagen fastslog vidare att följande mål skall eftersträvas beträffande befolkningens hälsa:

1. Skydd av människors hälsa och välbefinnande
2. Föreningar och verksamheter får inte utgöra något hot mot människors fortplantningsförmåga och hälsa varken för dagens eller morgondagens generationer.
3. Utsläppen av cancerframkallande ämnen skall halveras från 1988 till år 2000
4. Olika former av hälsopåverkande buller skall kraftigt reduceras
5. Ozonskiktet i stratosfären skall skyddas så att människors hälsa och ekologiska system ej skadas
6. Fisk skall kunna utnyttjas som människoföda utan hälsorisker
7. Odlade produkter skall kunna nyttjas som föda utan hälsorisker

Beslut om miljöövervakning

På uppdrag av regeringen har Naturvårdsverket samordnat ett miljöövervakningsprogram för hela landet, enligt vilket begreppet hälsa utgör ett av tio områden. Länsstyrelsernas miljöenheter har åtagit sig en samordnande roll i dessa övervakningssystem. På den primärkommunala nivån bedrivs idag många typer av miljöövervakningsarbete antingen för en kommun ensam eller i form av samverkan inom mindre eller större delar av en region.

En viktig uppgift för den nyinrättade nationella miljöövervakningsnämnden är att stimulera och stödja utarbetande av regionala samarbetsprogram för miljö-

I riksdagens miljöpolitiska beslut under 1990-talet betonas folkhälsoaspekterna, något som inte alltid kommit till uttryck i det praktiska miljöarbetet runt om i landet

Det är viktigt att landstingens folkhälsoenheter (motsvarande) ges möjligheter att aktivt delta i den regionala miljöövervakningen

övervakning. I hela denna kedja nationellt-regionalt-lokalt måste folkhälsoaspekterna bevakas, en uppgift som på landstingsnivån måste ligga på folkhälsoenhet eller miljö- och samhällsmedicinsk enhet inom varje landsting. I Skaraborg har landstinget med stöd av nedan beskrivna miljöplan fått en självskriven roll att ingå och företräda hälsoaspekterna i alla delområden av miljöövervakningen.

Miljömedicinens roll inom miljö- övervakning

Målsättningen med den hälsorelaterade delen av miljöövervakningen är att den skall kunna beskriva tillståndet hos befolkningen och hälsotillståndets relation till faktorer i omgivningsmiljön, bedöma hotbilder, följa upp åtgärder och ge underlag för prioritering av insatser. Verksamheten måste syfta till att uppmärksamma tidigast möjliga signaler på förr befolkningen ogynnsamma förändringar och oro orsakad av olika miljöförhållanden. Området kan på ett naturligt sätt sönderfalla i fyra delområden:

1. Omgivningsmätningar
2. Exponeringsmätningar
3. Besvär- och enkätundersökningar
4. Riktade hälsostudier

Folkhälsobeslut nationellt

Genom hälso- och sjukvårdslagen, som trädde i kraft 1983, fick landstingen ett vidgat ansvar för befolkningens hälsa. Lagen arbetades fram samtidigt som den tidigare länsläkarorganisationen avskaffades 1981. Genom denna hade staten i varje län en myndighet med ansvar för epidemiologisk bevakning, smittskydd och miljömedicin. Hälso- och sjukvårdslagen, som är en målinriktad ramlag, har kompletterats av ett par andra riksdagsbeslut, åtminstone av staten tolkats som en förpliktelse för landstingen att ta till vara, sammanställa och utnyttja den information och kunskap, som finns inom hälso- och sjukvården om risker i människors livsmiljö, och vidarebefordra detta till andra samhällssektorer.

Landstingsförbundets kongress antog 1994 ett doku-

ment, som klart pekar på varje landstings skyldighet att inom det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande området aktivt delta i samhällsplaneringen. Hälso- och sjukvårdssektorn kan sägas se facit i form av ohälsa på olika sätt av hela samhällets verksamhet. I Skaraborg har landstinget tolkat hälso- och sjukvårdslagen som en skyldighet för landstinget att aktivt arbeta med folkhälsofrågor inklusive på miljöområdet i samarbete med andra samhällssektorer. Detta innebär, att Landstinget Skaraborg i miljöarbetet inte ser sig som bara en remissinstans i enskilda tillståndsärenden enligt miljöskyddslagen utan som en reguljär samarbetspartner tillsammans med kommunerna, länsstyrelsen m fl.

På nationell nivå pågår just nu slutfasen med att ta fram en miljöbalk, i vilken bl a de hittillsvarande hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen skall ingå. Utredningen om Miljö och Hälsa kommer ut på remiss under våren 1996, och denna skall belysa just mandat och roller mellan olika organ nationellt, regionalt och lokalt inom det kopplade miljö- och hälsoområdet. Dessutom pågår arbetet med delbetänkandet om folkhälsofrågor i HSU 2000-utredningen, och i detta är ett av direktiven att tydliggöra mandat och roller mellan stat, landsting och kommuner på folkhälsoområdet utifrån hälso- och sjukvårdssektorns perspektiv. Delbetänkandet skall också ta ställning till eventuella behov av författningsändringar inom hälso- och sjukvårdslagen på det samhälls- och miljömedicinska området.

Landstinget Skaraborgs miljöplan

Landstinget Skaraborg antog redan 1970 en plan för förebyggande insatser i landstingsområdet. Genom åren har det skaraborgska hälsoarbetet legat långt framme både när det gäller praktiskt lokalt arbete och när det gäller vetenskaplig metodutveckling. Våren 1991 antog landstinget en miljöplan "Miljö och Hälsa mellan Vänern och Vättern". Denna plan innehöll följande:

- * En beskrivning av lagar och förordningar som reglererar och tydliggör olika samhällssektorer ansvar på miljöområdet i allmänhet och folkhälsoaspekter på miljöarbetet i synnerhet

Varje landsting bör ha en miljöplan inte bara för sitt interna miljöarbete utan lika mycket för att tydliggöra sin roll och sina resurser när det gäller att bevaka folkhälsoaspekter i hela det regionala och lokala miljöarbetet

I varje län måste man ha ett etablerat samarbete mellan olika myndigheter för gemensamt agerande vid s.k. miljöalarm

- * En kartläggning av aktuella förhållanden i den yttre miljön i länet, vilka utgör ett hot mot länsbornas hälsa
- * En plan för information och utbildning på olika områden i syfte att förbättra skaraborgarnas kunskaper om miljö och hälsa
- * En beskrivning av miljökonsekvenser av landstingets egen verksamhet med förslag till minskning av dessa konsekvenser
- * En plan för samarbete mellan landstings-, länsstyrelse- och primärkommunala enheter i länet med utgångspunkt från hälso- och sjukvårdssektorns ansvar att i den regionala planeringen företräda folkhälsoaspekterna
- * Landstinget Skaraborg har 1995 i sin nya folkhälsoplan politiskt beslutat att "i varje kommunområde skall landstinget tillhandahålla folkhälsokunnig person för att tillgodose folkhälsoaspekten i det lokala Agenda 21-arbetet".

Exempel på samarbete från Skaraborg

När länsläkarmyndigheten försvann i början av 1980-talet ålades landstingen att ta över smittskyddsuppgifter. Länsläkaruppgifterna i form av allmän epidemiologisk bevakning och miljömedicinska bedömningar tydliggjordes inte lika bra lagmässigt avseende landstingens ansvar men avtal tecknades om att landstingen skulle ta över också dessa uppgifter.

Vi vill utifrån erfarenheterna i Skaraborg ge ett antal konkreta exempel på när och hur samarbete inom miljö- och hälsa-området sker:

- * I alla frågor om tillståndsprövning av miljöstörande verksamhet erhåller landstinget handlingarna och tar ställning till om hälsosynpunkter behöver lämnas
- * I alla ärenden, där Koncessionsnämnden svarar för utredning och beslut, deltar landstinget i arbetet med beslutsunderlag, även om landstingen inte erhåller alla sådana miljöskyddsärenden direkt från Koncessionsnämnden
- * Miljömedicinsk sakkunskap erfordras framför allt i miljöskyddsärenden där det handlar om lösningsmedel, andra organiska föreningar samt tungmetaller
- * När samband mellan förmodad överfrekvens av nå

gon sjukdom relateras till speciella miljöförhållanden i en ort är rutinen att primärkommunen, landstinget och länsstyrelsen tillsammans handlägger hela ärendet och gemensamt svarar för kommunikation med massmedia och allmänheten

- * Vid s.k. larmrapporter om miljö och människors hälsa träder det etablerade samarbetet mellan kommunen/kommunförbundet, landstinget och länsstyrelsen in på samma sätt som nämnts ovan. Detta innebär att man i görligaste mån undviker motsägelsefulla besked till allmänheten utan istället skapar ett förtroende, i vilket myndigheterna så lång möjligt försöker att ge en objektiv bild av omständigheterna
- * Beslut om ett länsfolkhälsoråd med samverkan mellan olika myndigheter och i vilket miljö/hälsofrågorna är viktiga
- * Då förflyttning av miljöförstörande företag från en ort till en annan skall ske, inkluderas en folkhälsobedömning i miljömyndigheternas underlag
- * Landstinget har genom sin miljö- och samhällsmedicinska kompetens (folkhälsokompetens) enligt den skaraborgska bedömningen en skyldighet att bistå andra samhällssektorer med underlag för den regionala och lokala samhällsplaneringen. Detta gäller inte bara gentemot kommuner och länsstyrelse utan också t.ex. arbetsförmedling, försäkringskassa och yrkesinspektion.
- * Befolkningssenkäter, som i Skaraborg utförs vart femte år sedan 1977, framtages numera gemensamt av landstinget, kommunerna, länsstyrelsen, försäkringskassan, yrkesinspektionen m.fl.
- * Information och utbildning riktad till i första hand politiker och tjänstemän inom olika samhällsinstanter samordnas på miljö- och hälsoområdet. Utbildningarnas omfattning har i länet varierat från en halvdag till 5-poängs högskolekurs vid två tillfällen
- * Skaraborg består av 17 kommuner, många små, vilket ger svårigheter för den enskilda kommunen att ha specialkunskap på alla miljöområden. Särskilda arbetsgrupper för olika ämnen har bildats i vilka representanter från ett par kommuner finns med i varje grupp. En av dessa lämnar synpunkter på aktuella hälso-skyddsärenden, och i den gruppen är landstingets miljöläkare samordnare
- * Landstinget deltar med bevakning av folkhälsoaspekter ("hälsokonsekvensanalys") i de olika utredningar och grupper om regional samhällsplanering och framtidsanalys som samordnas av länsstyrelsen.