



Statens strålskyddsinstituts yttrande över promemorian från Miljödepartementet, "Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion" (Ds 2007:16)

Sammanfattning

Statens strålskyddsinstitut (SSI) välkomnar förslaget att sammanlägga myndigheten med Statens kärnkraftinspektion (SKI), vilket leder till att båda de nuvarande myndigheterna avvecklas och en ny myndighet skapas. Det är också positivt att den nya myndigheten ska ligga i Storstockholm och att inga personalinskränkningar aviseras. SSI vill därutöver betona följande:

- Att det är positivt att promemorian pekar på vikten av ett sammanhållet strålskydd och att regeringen bör överväga att utvidga mandatet för den nya myndigheten till att också omfatta personalstrålskydd vid arbete med icke-joniserande strålning samt till att omfatta vissa frågor om tillsyn m.m. av naturlig joniserande strålning.
- Att organisationen av den nya myndigheten bör eftersträva att i möjligaste mån integrera de avvecklade myndigheternas verksamheter, så att inte de två myndigheterna fortlever inom ett gemensamt skal.
- Att överlappningen mellan SSI:s och SKI:s verksamheter är obetydlig; därav följer att *förstärkning* av tillsynen inom den nya myndighetens verksamhetsområde kräver resurstillskott.
- Att personalkonsekvenser av sammanläggningen är hanterbara men att sammanläggningen kommer att generera engångskostnader under övergångsskedet, som behöver kompenseras för att inte påverka tillsynen negativt.
- Att en lagöversyn bör påbörjas snarast.
- Att gjorda investeringar i beredskapscentral och laboratorier gör Vreten till huvudalternativ för lokalisering av den nya myndigheten. SSI motsätter sig inte annan lokalisering under förutsättning att hela myndigheten samlokaliseras. SSI *avråder bestämt* från att splittra myndigheten lokalmässigt.

Övergripande kommentarer

Statens strålskyddsinstitut (SSI) ser positivt på förslaget att lägga samman SSI och Statens kärnkraftinspektion (SKI) till en ny myndighet.

SSI delar i huvudsak den syn och de värderingar som framkommer i Miljödepartementets promemoria "Sammanläggning av Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion", Ds 2007:16 (hädanefter refererad till som "promemorian"), och stödjer till fullo uppfattningen att sammanläggningen till ny myndighet måste

genomföras så att den kortsiktiga störningen i verksamheten minimeras och så att de långsiktiga stärkande effekterna på verksamhet och effektivitet maximeras. SSI anser, i enlighet med promemorian, att det för dessa måls realiserande är avgörande att sammanläggningen sker utan betydande personalkonsekvenser och att den nya myndigheten lokaliseras till Storstockholm.

SSI anser det önskvärt att regeringen snarast tillkallar en särskild utredare, vilket vid inlämnandet av detta yttrande ännu inte skett. Då ambitionen är att den nya myndigheten ska vara operativ från den 1 april 2008, är tiden knapp. Planering av verksamhet och etablerandet av en ny organisatorisk struktur kräver en viss tid. Till detta kommer rent logistiska problem med lokalisering av den nya myndigheten, vilka kan vara svåra att lösa inom den aviserade tidshorisonten. Utredningen bör därför starta snarast, och inom kort tid avge delresultat t.ex. vad rör frågan var den nya myndigheten skall vara belägen. En öppen process är önskvärd för att nå största möjliga förståelse för de beslut som fattas under vägen.

För att uppnå de kort- och långsiktiga målen med sammanläggningen måste också ett antal andra väsentliga faktorer beaktas och ges en tillfredsställande behandling under utredningens gång. SSI redovisar nedan sin syn på några av dessa faktorer.

Specifika kommentarer

Den nya myndighetens verksamhet

SSI stödjer promemorians förslag att den nya myndigheten ska utföra alla de uppgifter som nuvarande SSI och SKI utför i enlighet med sina instruktioner. SSI menar att det inom strålskyddsområdet även kan finnas utrymme för ett utvidgat mandat, vilket behandlas senare i detta yttrande.

Promemorian ger en översiktlig bild av de båda myndigheternas nuvarande verksamheter. SSI menar att beskrivningen i det stora hela är rättvisande, men vill dock i sammanhanget framföra följande.

Promemorian nämner ett antal områden där verksamheten hos SSI och SKI beskrivs som överlappande (beredskap, avfallstillsyn, transporttillsyn, inspektioner och internationellt utvecklingssamarbete). Detta är inte en korrekt beskrivning, då verksamheten överlappar - i ordets verkliga betydelse - endast i begränsad omfattning. SSI:s bedömning är att myndigheternas verksamhet idag kompletterar varandra med endast ringa överlappning. Begreppet "överlappning" kan – felaktigt – leda till uppfattningen att viss verksamhet kan rationaliseras genom minskat dubbelarbete. Detta torde inte vara fallet. Myndigheterna utför väldefinierade och åtskilda arbetsuppgifter över praktiskt taget hela verksamhetsfältet, även när det gäller tillsynen av kärnteknisk verksamhet där beröringspunkterna är flest.

Däremot kan sammanläggningen leda till en bättre koordinering av insatserna inom de utpekade områdena samt förenkla nationella och internationella kontakter, vilket är positivt ur effektivitetssynpunkt. Det är dock viktigt att regeringen tar fasta på vad som sägs i promemorian, att en *ökad satsning på tillsynen* inom kärnkraftområdet kräver ett ökat avgiftsuttag, och inte åstadkoms genom rationaliseringar. Satsningar inom andra områden än kärnkraft kräver motsvarande typ av resursförstärkning.

Det är väsentligt att utredningen tar hänsyn till att ca 70 procent av SSI:s verksamhet finansieras med avgifter från kärnkraftsindustrin, dvs. strålskyddstillsyn av kärnkraft utgör en mycket viktig del av SSI:s verksamhet, som är unik för SSI och inte i någon grad bedrivs av SKI.

Trots den stora andelen kärnkraftsfinansierad verksamhet är bredden på SSI:s verksamhet betydande. SSI:s verksamhet rör både joniserande och icke-joniserande strålning. SSI bedriver tillsyn av transporter, sjuk- och tandvård, universitet och högskolor, solariesalonger och industrier som t.ex. sågverk, järnverk och pappersbruk. SSI utfärdar föreskrifter med stöd av strålskyddslagen, samt är tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken och ingår i det tillsyns- och föreskriftsråd som upprättats för myndighetsutövning enligt miljöbalken. SSI tillståndsprövar och utfärdar tillstånd, för närvarande finns över 2 500 tillstånd utfärdade enligt strålskyddslagen. Vidare omfattar SSI:s beredskap *alla* händelser där spridning av, eller exponering för, radioaktiva ämnen kan förekomma som ett resultat av olycka, felgrepp eller avsiktlig handling (sabotage, terrorism m.m.).

Den nya myndigheten kommer att ha en mycket stor tyngd mot kärnkraftsområdet och där bli heltäckande vad avser strålskydd och säkerhet. Detta får inte leda till att annan tillsyn m.m. försummas, marginaliseras eller fragmenteras. SSI anser att det är viktigt att det görs en djupgående inventering av pågående verksamhet så att resursbehovet för olika verksamheter kan belysas på ett rättvisande sätt. Prioritering måste göras mot bakgrund av de verkliga risker samt hälso- och miljökonsekvenser som är förknippade med verksamheter eller företeelser, och inte ske mot bakgrund av att viss verksamhet lättare kan avgiftsfinansieras eller finansieras ur fonderade medel. Samtidigt måste verksamheten kunna svara mot samhällets informationsbehov även om riskerna är marginella.

Utredningen bör ta ställning till etablerandet av ett enhetligt kvalitetssystem. SSI arbetar i enlighet med den internationella ISO-standarden. SSI är miljöcertifierat enligt ISO 14001 och har ambitionen att vara kvalitetscertifierat enligt ISO 9001 före utgången av 2007. Vidare siktar SSI på att bli arbetsmiljöcertifierat enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter före årsskiftet.

Vikten av ett sammanhållet strålskydd

SSI anser att det är mycket positivt att promemorian betonar vikten av ett sammanhållet strålskydd. Strålning används eller uppkommer i en mängd olika verksamheter, oavsett om det har varit avsikten eller om det sker som en bieffekt, samt oavsett om det rör sig om joniserande eller icke-joniserande strålning. Strålskyddsmässig tillsyn av kärnteknisk och icke-kärnteknisk verksamhet, eller av joniserande och icke-joniserande strålning, har många beröringspunkter och gemensamma nämnare. Tillsyn av joniserande strålning baseras på Internationella strålskyddskommissionens (ICRP) rekommendationer, vilka påverkar såväl direktiv som svensk lagstiftning och myndigheternas regelverk. För icke-joniserande strålning finns ett liknande rådgivande organ, International Commission on Non-Ionising Radiation Protection (ICNIRP).

Tillsyn m.m. av både joniserande och icke-joniserande strålning har sin tyngdpunkt på cancerprevention, men berör även andra långsiktiga hälsoeffekter såväl som akuta hälsoeffekter och effekter på organismer i naturmiljön. Tillsynen vilar på vetenskaplig grund och tar hänsyn till de senaste rönen inom t.ex. den radiobiologiska forskningen. SSI har ett utpekat ansvar för den målinriktade strålskyddsforskningen i landet men har också i uppgift att via forskningsstöd se till att för strålskyddet viktiga forskningsområden finns kvar vid universitet och högskolor. Förutom en forskningsnämnd med en av regeringen utsedd ordförande, förfogar SSI över två vetenskapliga råd, ett för utvärdering av det aktuella forskningsläget inom områdena ultraviolett (UV) strålning och ett för elektromagnetiska fält (EMF; ett samlingsnamn för magnetfält, radiovågor och mikrovågor från bl.a. kraftledningar, mobil kommunikation,

samt applikationer inom såväl industri som i hushåll eller i "vardagsmiljön" i allmänhet).

SSI bedriver även miljöövervakning inom hela strålningsområdet, joniserande som icke-joniserande. Detta ger SSI möjlighet att sammanfatta och utvärdera miljötillståndet (senast i SSI Rapport 2007:02) och prioritera myndighetsinsatser inom hela strålningsområdet utifrån en helhetssyn. Detta är särskilt viktigt eftersom SSI är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö. I målansvaret ingår att driva på, samordna, följa upp och utvärdera arbetet för att målet ska uppnås. Arbetet innebär ett brett samarbete med andra myndigheter och organisationer och drivs på uppdrag av Miljömålsrådet. I miljömålsarbetet fokuseras bland annat på att minska utsläppen av radioaktiva ämnen, omhändertagandet av radioaktivt avfall, att minska antalet hudcancerfall orsakade av UV-strålning, att ha kontroll över riskerna med EMF samt att utveckla kriterier för skydd av miljön.

Som framgått tidigare anser SSI att den nya myndigheten ska behålla hela det mandat som nuvarande SSI har inom strålskyddsområdet. SSI menar dessutom att regeringen bör överväga att ta initiativet till en utvidgning av mandatet i samband med den lagöversyn som sammanläggningen aktualiserar. T ex inom EMF kan exponeringarna inom olika yrkeskategorier vara mångfalt större än de som allmänheten utsätts för. Då SSI har erforderlig kompetens och den nya myndigheten kommer att utgöra ett kraftcentrum, kan det vara lämpligt att den nya myndigheten ges mandat och möjlighet att ta över tillsyn av yrkesexponeringar även inom det icke-joniserande området. Vidare bör en utredning av mandatet omfatta tillsyn m.m. av naturlig joniserande strålning.

Den nya myndighetens organisation

SSI ser positivt på att promemorian klart uttalar att sammanläggningen ska ske genom att SSI och SKI *avvecklas* och *en ny myndighet skapas*.

En viktig del av den kommande utredningen blir givetvis den nya myndighetens organisation. SSI vill inte föregripa utredningen i organisationsfrågan, men vill dock påpeka att det är viktigt att integrera de tidigare myndigheternas verksamhet så att inte den nya myndigheten blir ett "gammalt" SSI och d:o SKI under gemensamt tak. En möjlig väg till att uppnå ett sådant resultat är att blanda personal från SSI och SKI med olika kompetenser på samma avdelning, i den mån det är möjligt. Samtidigt kan personal uppmuntras att byta verksamhetsområden för att på så sätt bredda den egna kompetensen.

SSI menar också att erfarenheterna från arbete med beredskap mot nukleära och radiologiska hot, samt med uppföljning av nukleära och radiologiska händelser, pekar på fördelen av att en sammanhållen grupp driver utvecklingen inom beredskap och krisorganisation.

Personalkonsekvenser

Det är positivt att bildandet av den nya myndigheten förutses kunna ske utan personalinskränkningar och utan förluster av personal orsakad av utlokalisering, vilket båda är faktorer som underlättar omställningen. Det är i detta sammanhang också värt att uppmärksamma de förestående problemen med kunskapsförsörjning och kunskapsöverföring som har sin orsak i personalens åldersstruktur. Närmare 30 % av personalen på både SSI och SKI uppnår 65 år inom en femårsperiod. Rekryteringsbehovet den närmaste framtiden är således betydande, även utan de påfrestningar en flytt skulle medföra.

I relation till vad som tidigare sagts om "överlappning" vill SSI påminna om att det inom områden som t.ex. administration och till delar information finns en verklig överlappning mellan myndigheterna. Denna kommer att behöva hanteras för att skapa en väl avvägd och effektiv organisation. SSI och SKI samarbetar redan i dagsläget runt personalplanering, och det förefaller inte som att övertalighet inom de överlappande funktionerna blir annat än möjligen ett smärre problem.

Ekonomiska konsekvenser

SSI har i dagsläget inga synpunkter på att sammanläggningen skall hanteras inom "befintlig ram" eftersom det i dagsläget inte går att säga vilken ram som är befintlig för budgetåret 2008. En minimumtolkning är att den nya myndigheten får disponera det sammanlagda belopp som aviserats i gällande regleringsbrev för respektive myndighet. SSI ser det dock som angeläget att de övergående fördyringar och engångskostnader som sammanläggningen medför, kompenseras, kan direktavskrivas och inte får belasta tillsynen. SSI har redan, i och med flytten till Vreten, in-tecknat befintligt låneutrymme i Riksgälden.

Lagöversyn

I promemorian framhålls att den största författningsmässiga förändringen blir att upphäva respektive myndighets instruktion och att det i lagstiftningshänseende blir relativt okomplicerat att lägga samman myndigheterna. SSI menar dock att det är angeläget att en lagöversyn snabbt kommer till stånd som inte bara tar sikte på harmonisering av nuvarande lagstiftning utan också löser den nuvarande lagstiftningens oklarheter. SSI bistår gärna en sådan utredning och/eller lämnar synpunkter på problemområden och möjliga lösningar.

Svårigheter förknippade med den s.k. myndighetskulturen

Promemorian berör att bildandet av den nya myndigheten innebär att två myndighetskulturer behöver smälta samman och en ny, gemensam kultur utvecklas. Promemorian går inte närmare in på vare sig begreppet "kultur" eller vari skillnaderna består. Klart är att det inom ett antal frågor, där båda myndigheterna har haft ansvar, har utvecklats olika synsätt vilka tidvis även har lett till friktioner. Det är naturligt att sådana friktioner främst, eller enbart, förekommit där myndigheternas ansvarsområden tangerat varandra. Dessa friktioner har också, som promemorian noterar, observerats av oberoende utredningar. Detta kan tolkas positivt som ett uttryck för stort engagemang för arbetsuppgifterna. Då begreppet "beröringspunkter" per definition försvinner när myndigheterna sammanläggs torde grogrunden till sådana slitningar minska.

SSI menar också att blotta *diskussionen* om kulturskillnader kan göra att uppfattningen om att sådana finns, rotas än djupare inom organisationerna. Det är därför viktigt att utredningen analyserar kulturskillnaderna, klarlägger vilka som är verkliga och vilka som bara förekommer i föreställningsvärlden, samt hur problemen kan åtgärdas så att inte den nya myndigheten utvecklar sådana motsättningar inom sig. SSI menar dock att detta inte utgör ett stort problem.

Den nya myndighetens lokalisering

Det är mycket tillfredsställande att promemorian klart uttalar att den nya myndigheten ska vara lokaliserad till Storstockholmsområdet. Därmed undviks svåra påfrestningar på verksamheten under omställningen från nuvarande förhållanden till ny organisationsform.

SSI flyttade vid årsskiftet 2003/2004 till nya och ändamålsenliga lokaler i Vreten i Solna, vilka byggts om i betydande omfattning för att motsvara verksamhetens krav. Således byggdes en beredskapscentral enligt normer som uppställdes i samverkan med Krisberedskapsmyndigheten, vilket gör det möjligt att vidmakthålla krisorganisationen i operativt skick även vid svåra påfrestningar. Särskild utrustning finns för skydd mot elektromagnetiska pulser samt för långsiktig ström-, luft- och vattenförsörjning. Vidare finns laboratorier för mätning av joniserande strålning, även för mätning av intern kontamination i människor (s.k. helkroppsmätningar). SSI förfogar också över laboratorier för optisk strålning och mätning av elektromagnetiska fält.

Riksmätplatsen för joniserande strålning vid SSI har till uppgift att upprätthålla de nationella normalerna för de dosimetriska storheterna kerma, absorberad dos och dosekvivalent, samt för att kalibrera kundinstrument. Laboratorierna (inte bara Riksmätplatsens) är specialbyggda med tjocka strålskyddande väggar. Laboratoriet med Riksmätplatsens ⁶⁰Co-terapisträlkälla är byggt med järnmalmsbetong med vägg-tjocklekar mellan 70 och 90 cm. Myndigheten förfogar även över laboratorier för kalibrering av spårfilmer och instrument för radonmätning, en verksamhet som varit i stark tillväxt under senare år i takt med kampanjer för att kartlägga och minska radonexponering i bostäder.

SSI var föremål för utredning inom den s.k. lokaliseringsutredning men avfördes snabbt från listan över myndigheter som var lämpliga att utlokalisera. I samband med utredningen gjorde SSI en beräkning av vilka kostnader (för nyuppbyggnad, återställning, m.m.) en utlokalisering skulle medföra (SSI dnr 2004/3273-001). Beräkningen visade på kostnader betydligt över 100 Mkr. En nyetablering av SSI på annat ställe, även inom Storstockholm, skulle därför föra med sig mycket stora kostnader. SSI anser att detta är ett tungt skäl till att lokalisera den nya myndigheten till Vreten, där lokaler enligt vad SSI erfarit finns disponibla som motsvarar den nya myndighetens behov.

SSI anser inte att frågan om pendelavstånd är avgörande för om den nya myndigheten ska finnas vid Centralstation eller i Vreten. Den påfrestning på verksamheten som specifikt hör samman med om den nya myndigheten lokaliseras till City eller Vreten torde vara mindre betydelsefull och övergående. I sammanhanget bör också nämnas att hyreskostnaderna är högre i City än i t.ex. Solna, där mellanskillnaden torde motsvara kostnaden för flera årsarbetskrafter.

Som skäl till att lokalisera den nya myndigheten i helt nya lokaler kan anföras att det skulle motverka uppfattningar bland personalen att den ena myndigheten har tagit över den andra. Om det kan betraktas som kostnadsmässigt motiverat bör den möjligheten undersökas.

SSI vill framhålla att alternativet att myndigheternas kontorslokaler samlokaliseras medan laboratorier och beredskapscentral ligger kvar i Vreten, inte är förenligt med en effektiv verksamhet. Ett sådant alternativ skulle innebära en medveten nedprioritering av beredskapen, och kan knappast anses motsvara intentionen med sammanläggningen eftersom den leder till splittring av verksamheten - men på ett annat sätt än tidigare. Upprätthållande av en god beredskap, liksom myndighetens förmåga att tillgodogöra sig laboratoriernas verksamhet, kräver att de som arbetar med dessa frågor organisations- och lokalmässigt hör ihop med resten av myndigheten. Laboratorierna används inom tillsyn och miljöövervakning, och utgör ett stöd för hela SSI:s verksamhet. Likaså är beredskapen *hela* myndighetens angelägenhet, kräver känedom och vana att hantera utrustning i beredskapscentralen, samt regelbunden träning under både förberedda och oförberedda förhållanden. Att separera beredskapsloka-

lerna från den övriga myndigheten leder oundgängligen till en förlust av krishanteringsförmåga (kompetens, förmåga att hantera rutiner och utrustning, samt uthållighet) vilket går stick i stäv med samhällets förväntningar och behov. *SSI vill bestämt avråda från att splittra den nya myndigheten lokalmässigt.*

Planering av verksamheten för 2008

SSI anser att det är angeläget med ett nära samarbete med SKI under perioden fram till sammanläggningen. Kontakter har redan tagits och samverkansdiskussioner pågår. Ett nära samarbete, i samverkan med utredningen, redan under hösten skulle betydligt underlätta verksamhetsplaneringen och ge den nya myndigheten bästa möjliga utgångsläge för sin verksamhet. Det skulle också vara värdefullt med ett gemensamt arbete runt värdegrund, vision och mål samt runt "profilfrågor" (namn, grafisk profil, m.m.) då detta kan vara gynnsamt för etablerandet av en ny inre såväl som extern identitet.

SSI:s hantering av yttrandet över promemorian

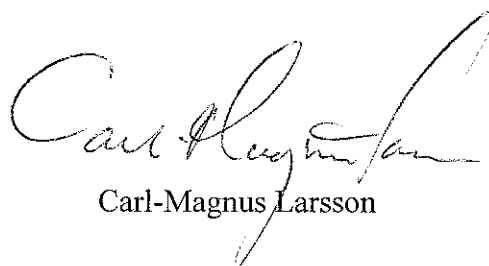
All personal vid SSI har getts möjlighet att framföra synpunkter på sammanläggningen och promemorian, samt vilka punkter som är viktiga att beakta i SSI:s yttrande, i samband med arbetsplatsträffar (inom samverkansavtalets ram) eller vid andra typer av personalmöten. De lokala SACO- och ST-föreningarna ställer sig bakom yttrandet. Styrelsen för SSI informerades om huvuddragen i yttrandet vid sammanträdet 2007-06-12 och uttalade sitt stöd för dess innehåll.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Lars-Erik Holm efter föredragning av ställföreträdande generaldirektören Carl-Magnus Larsson. I ärendets slutliga handläggning har deltagit avdelnings- och stabscheferna Taina Bäckström, Torsten Cederlund, Maria Delvin, Olof Hallström och Ulrika Lyth.

STATENS STRÅLSKYDDSSINSTITUT



Lars-Erik Holm



Carl-Magnus Larsson

