



Revision av miljöledningssystemen i statliga myndigheter – utvärdering av ett verktyg i det systematiska miljöarbetet

Lina Engström

Miljö och hållbart företagande
Magisteruppsats 2006:3

Centrum för tvärvetenskaplig miljöforskning

Vår välfärd bygger på att samspelet mellan människa, samhälle och natur fungerar. Forskning om hur samhället vårdar basen för sin välfärd, och når hållbar utveckling, kräver kunskap från flera områden. Därför finns Centrum för tvärvetenskaplig miljöforskning, CTM.

CTM är ett fristående centrum vid Stockholms universitet som verkar för samarbete över fakultetsgränserna. Vi samarbetar med alla institutioner vid Stockholms universitet som bedriver miljörelaterad forskning.

CTM utvecklar tvärvetenskapliga utbildningar, samordnar större forskningsprojekt och informerar omvärlden om universitetets miljöforskning.

Centrum för tvärvetenskaplig miljöforskning hette tidigare Centrum för naturresurs- och miljöforskning, CNM, och har funnits vid Stockholms universitet sedan 1990.

Hemsida: www.ctm.su.se

Stockholms Universitet
Centrum för tvärvetenskaplig miljöforskning
Miljö och Hållbart företagande (40p)
Magisteruppsats (20 p), Ht 2006

**Revision av miljöledningssystemen
i statliga myndigheter – utvärdering av ett verktyg i
det systematiska miljöarbetet**

Lina Engström

Akademisk handledare:
Torbjörn Brorson, Lunds Universitet

Sammanfattning

År 1996 beslutade regeringen att statliga myndigheter ska införa miljöledningssystem för att vara föredömen i arbetet att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling i samhället. Avsikten är att miljöledningssystemen ska vara verktyg för myndigheterna att använda i strävan att nå de 16 nationella miljökvalitetsmålen. Naturvårdsverket sammanställer årligen redovisningar från de enskilda myndigheternas miljöledningsarbete. Sammanställningarna visar att uppföljningssteget av myndigheternas miljöledningssystem i många fall brister då endast 20 % av myndigheterna reviderar sina miljöledningssystem. Den här studien undersöker vilken syn de myndigheter som utför miljörevisioner har på dem, vilka incitament som finns för att revidera miljöledningssystemet, samt utreder om myndigheternas interna miljörevisioner leder till ständiga förbättringar. Studien utfördes som en kvalitativ fallstudie, där nio myndigheter som redovisat att de utfört revision 2005 intervjuades. Intervjuerna analyserades utifrån i vilken omfattning myndigheterna reviderar sina miljöledningssystem. Resultatet visar att tre av de nio intervjuade myndigheterna inte utför revision av sina miljöledningssystem. De övriga sex myndigheterna leder de interna miljörevisionerna till ständig förbättring av miljöledningssystemen, genom att revisionsresultaten lyfter miljöfrågorna inom verksamheten och driver systemet framåt. De största incitamenten till att utföra interna miljörevisioner på de studerade myndigheterna visade sig vara yttre krav, i form av standardkrav i ISO 14001, samt personans personliga engagemang och en intresserad ledning.

Nyckelord: Miljörevision, miljöledningssystem, statliga myndigheter

Abstract

The Swedish government decided in 1996 that the governmental authorities are to implement environmental management systems. Each year, the Swedish Environmental Protection Agency compiles the authorities' reports on their environmental management systems. The compilation shows that not more than 20 % of the authorities perform environmental audits. This study aims to investigate the authorities' view of internal environmental audits, the incentives of performing them. It also investigates if the environmental audits contribute to continuous improvements. The study is a case study of nine participating authorities that all reported to have performed environmental audits in 2005. The interviews were analysed based on the extent of the internal environmental audits. The result shows that three of the nine participating authorities did not perform any environmental audit at all. The results suggest that the incentives of the greatest importance for internal environmental audits in the other six authorities are external requirements, mainly requirements in ISO 14001, as well as commitment in environmental issues among the employees and the organisational management. The study also suggests that continuous improvement is a result of the internal environmental audit. This is mainly due to the increased environmental awareness within the administration and because of the continuous improvement of the environmental management system.

Keywords: Environmental audit, environmental management system, government authorities

Förord

Den här studien om miljörevision i statliga myndigheter utgör sista delen av magisterutbildningen ”Miljö och hållbart företagande” på Stockholms Universitet och utfördes i samarbete med Naturvårdsverkets projekt ”miljöledning i staten”.

Jag vill först och främst tacka min handledare Torbjörn Brorson för värdefull hjälp under arbetets gång och för tillgången till några teckningar i rapporten. Tack också till Anneli Alersjö, Bengt Andersson och Isa-Maria Bergman på Naturvårdsverket. Uppsatsgruppen och övriga deltagare på magisterkursen ska ha stort tack för ståndaktigt tålamod, goda råd och skratt. Kursledningen vill jag tacka för ivrigt påhejande, diskussioner och gott fika.

Sist men inte minst, tack Mattias Rooth för ovärderligt stöd.

Stockholm, januari 2007
Lina Engström

1. INTRODUKTION	6
1.1 BAKGRUND	6
1.1.1 Systematiskt miljöarbete.....	6
1.1.2 Statliga myndigheter och miljöledning	6
1.1.3 Årlig redovisning	7
1.2 PROBLEMFÖRMULERING	8
1.3 SYFTE	9
1.4 AVGRÄNSNINGAR	9
2. METOD	10
2.1 METODVAL	10
2.2 STUDERADE MYNDIGHETER.....	10
2.2.1 Urval	10
2.2.2 Myndigheternas verksamhet.....	11
2.3 DATAINSAMLING	13
2.3.1 Intervjuer.....	13
2.3.2 Dokumentgranskning	13
2.4 ANALYSMETOD	13
2.5 UNDERSÖKNINGENS KVALITET	14
2.6 METODKRITIK	15
3. TEORETISK BAKGRUND	15
3.1 MILJÖREVISIONENS UPPKOMST.....	15
3.1.2 Former av miljörevision.....	15
3.1.3 Definitioner av miljörevision.....	16
3.2 MILJÖREVISION AV MILJÖLEDNINGSSYSTEM	16
3.3 REVISIONSPROCESSEN.....	16
3.4 INCITAMENT TILL INTERNA MILJÖREVISIONER.....	17
3.5 BEGREPPET ”STÄNDIG FÖRBÄTTRING”	18
3.6 MÅLSTYRNING I MYNDIGHETER	18
4. RESULTAT OCH ANALYS	18
4.1 INTERNREVISION UTFÖRS ENLIGT KRAVEN I ISO 14001 (NIVÅ 1).....	18
4.1.1 SGU.....	18
4.1.2 Skogsstyrelsen.....	19
4.1.3 SMHI.....	20
4.1.4 EKN.....	20
4.2 INTERN MILJÖREVISION GENOMFÖRS UTAN DOKUMENTERAD SYSTEMATIK (NIVÅ 2)	21
4.2.1 Naturhistoriska Riksmuseet.....	21
4.2.2 BKN.....	21
4.3 INGA MILJÖREVISIONER GENOMFÖRS (NIVÅ 3).....	22
4.3.1 NUTEK.....	22
4.3.2 VTI.....	22
4.3.3 Sametinget.....	23
5. DISKUSSION	23
5.1 VERKTYGET MILJÖREVISION ANVÄNDS PÅ OLIKA SÄTT AV MYNDIGHETERNA	23
5.2 MYNDIGHETERNA HAR OLIKA SYN PÅ BEGREPPET MILJÖREVISION	24

5.3 DRIVKRAFTERNA ATT GENOMFÖRA MILJÖREVISION ÄR I VISSA FALL SVAGA	25
5.3 INDIKATORER FÖR STÄNDIGA FÖRBÄTTRINGAR SAKNAS OFTA	26
5.5 METODREFLEKTION	27
6 SLUTSATS	27
6.1 SLUTSATSER	27
6.2 FRÅGESTÄLLNINGAR FÖR FRAMTIDA STUDIER	27
REFERENSER	28
BILAGA 1	30
<i>Intervjufrågor</i>	<i>30</i>
BILAGA 2	32
<i>Exempel på regeringsuppdrag om att införa miljöledningssystem:</i>	<i>32</i>
BILAGA 3	36
<i>Förteckning över granskade dokument</i>	<i>36</i>

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

1.1.1 Systematiskt miljöarbete

Det miljömässiga uppvaknande som startade i samhället och näringslivet i början av 1960-talet ledde till ökad medvetenhet om vad våra mänskliga aktiviteter och förehavanden har för påverkan på den yttre miljön. Det som då betecknade miljöarbetet var reaktiva åtgärder, exempelvis installation av filter eller reningsutrustning på industriella anläggningar. Miljöarbetet har alltmer kommit att omfatta proaktiva lösningar på miljöproblemen och ett helhetsperspektiv på frågorna. I samband med det uppstod ett behov av ledningssystem för miljöfrågor i organisationerna (Ammenberg, 2004).

Att införa miljöledningssystem är ett sätt att arbeta systematiskt med miljöfrågorna i en organisation. Huvudsyftet med ett miljöledningssystem är att det ska hjälpa organisationen att få kontroll och styra över sina betydande miljöaspekter. Tanken är att miljöledningssystemet ska leda till att organisationen gradvis blir mindre miljöbelastande (Piper et. al, 2004, Almgren & Brorson et al, 2006). Standardiserade miljöledningssystem som ISO 14001 och EMAS bygger på ett frivilligt åtagande att följa krav i en standard med målet att ständigt förbättra miljöledningssystemet (Piper et. al, 2004). En organisation som väljer att certifiera sig enligt en standard åtar sig att följa kraven och blir regelbundet reviderade av en extern instans som kontrollerar att kraven följs (Ammenberg, 2004, Almgren & Brorson et al, 2006, Piper et. al, 2004). Det finns också olika former av miljödiplomeringar och branschspecifika miljöledningssystem för organisationer att ansluta sig till. De flesta bygger på samma metodik och har som mål att ständigt förbättra verksamhetens miljöarbete (ibid).

1.1.2 Statliga myndigheter och miljöledning

År 1996 beslutade regeringen att statliga myndigheter ska införa miljöledningssystem för att vara föredömen i arbetet att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling i samhället (Regeringsbeslut 17, 2005). Att införa miljöledningssystem skulle innebära att myndigheterna organiserar sitt miljöarbete, integrerar miljöhänsyn i den ordinarie verksamheten och sätter mål för sitt miljöarbete. Avsikten är att miljöledningssystemen ska vara verktyg som myndigheterna kan använda för att nå de nationella miljö kvalitetsmålen (Miljömålsportalen, 2006) och därmed i förlängningen den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling (Regeringsbeslut 17, 2005). År 1996 fick 25 myndigheter uppdraget för att verka som pilotfall (Naturvårdsverket, 2004). Åren efter det fick successivt fler och fler myndigheter i uppdrag att införa miljöledningssystem. 2001 beslutades det att alla myndigheter skulle införa och upprätta ett miljöledningssystem, vilket i dagsläget innebär 240 stycken myndigheter. År 2005 hade 178 myndigheter fått uppdrag att redovisa sina miljöledningssystem till respektive departement. Uppdragen är separata krav som inte ingår i myndigheternas ordinarie regleringsbrev¹. Därmed redovisas uppdragen separat och ingår inte i myndigheternas årsredovisning, som revideras av Riksrevisionen (Naturvårdsverket, 2006). Ett exempel på ett regeringsbeslut finns i bilaga 2.

Uppdraget att bedriva systematiskt miljöarbete bygger på huvudelementen i miljöledningsstandarden ISO 14001 eller EMAS-förordningen (Naturvårdsverket, 2006). Det innebär att myndigheterna utifrån en miljöutredning ska utarbeta miljöpolicy, mål och handlingsplaner

¹ Regleringsbrevet anger målen för myndigheternas verksamhet, hur stora anslag myndigheterna får använda och vilken resultatinformation som de ska lämna till regeringen (Regeringen, 2006)

för att integrera miljöhänsyn i myndighetens ordinarie verksamhet (Regeringsbeslut 2, 2001). Vidare ska miljöarbetet dokumenteras, redovisas, följas upp och fortlöpande förbättras. Miljöledningssystemet ska även integreras i den ordinarie verksamheten och det är viktigt att ansvarsförhållanden är tydliga (ibid). Det finns inget krav på extern certifiering av miljöledningssystemet, men sedan starten 1996 har 11 myndigheter med miljöledningssystem har ändå valt att certifiera sig enligt ISO 14001 eller registrera sig enligt EMAS-förordningen.

De statliga myndigheter som arbetar med systematiskt miljöarbete har på många sätt olika karaktär på sina verksamheter. Naturvårdsverket har därför valt att dela in dem i tre grupper beroende på den miljöpåverkan de kan ge upphov till (Tab. 1).

Tabell 1: Myndigheternas gruppindelning beroende på miljöpåverkan (Naturvårdsverket, 2006, Regeringsbeslut 17, 2005).

Grupp	Myndigheter	Antal
1	Centrala uppgifter på miljöområdet och stor indirekt* miljöpåverkan (ex. miljömålsansvariga myndigheter samt länsstyrelser)	43
2	Stor miljöpåverkan (ex. högskolor och museer)	50
3	Liten miljöpåverkan (ex. myndigheter med få anställda)	85

* Påverkan på miljön genom exempelvis beslut och lagstiftning.

De myndigheter i grupp 3 som i första hand har direkt miljöpåverkan har fått ett förenklat miljöledningssystem. I praktiken innebär det att de ska införa ett miljöledningssystem i likhet med myndigheterna grupperna 2 och 3, men att de inte behöver enligt uppdraget inte redovisa sitt miljöarbete i lika stor omfattning (Naturvårdsverket, 2004 a).

1.1.3 Årlig redovisning

Arbetet med miljöledningssystemen ska årligen redovisas till respektive departement med kopia till Naturvårdsverket enligt Miljö- och samhällsdepartementets riktlinjer (Regeringsbeslut 17, 2005). Redovisningen ska innehålla uppgifter om ständiga förbättringar av miljöledningssystemet, miljöutredningen, miljömål, miljörevision samt miljöeffekter. Utöver rapporteringen är en avsikt med redovisningen att den ska ge stöd och drivkrafter åt miljöledningsarbetet i form av återkoppling från departementen (Naturvårdsverket, 2005). Omfattningen av den årliga miljöredovisningen är kopplad till omfattningen av myndighetens miljöpåverkan (Regeringsbeslut 17, 2005). I tabell 2 nedan finns uppgifter om fördelningen mellan grupperna och hur många av myndigheterna varje grupp som har utfört revision på sina miljöledningssystem respektive hur många som är ISO 14001-certifierade.

Tabell 2: Redovisning av miljöledningssystem 2005 (källa: Naturvårdsverket, 2006 a)

Myndigheter*	grupp 1	grupp 2	grupp 3	totalt
Redovisat (antal)	43	50	85	178
Miljörevision (antal)	11	10	9	30
Miljörevision (andel)	26 %	20 %	11 %	17 %
ISO 14001-certifierade (antal)	8	3	0	11
ISO 14001-certifierade (andel)	19 %	6%	0 %	6 %

*de myndigheter som redovisat men ej omfattas av uppdraget är undantagna sammanställningen

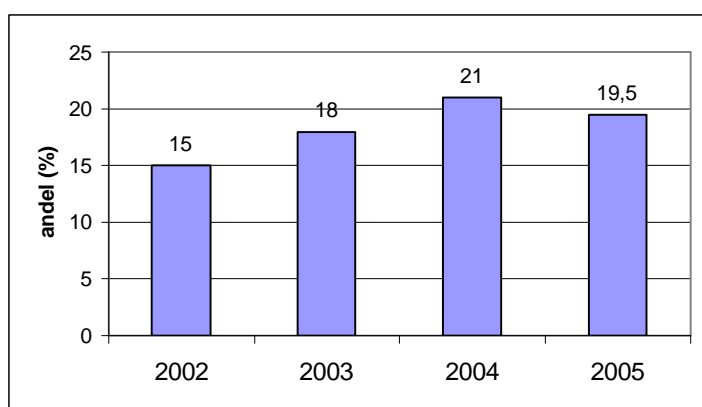
Några av myndigheterna i grupp 1 är ansvariga för ett eller flera av Sveriges 16 nationella miljö kvalitetsmål som antagits av riksdagen med strävan att till nästa generation ha löst de stora miljöproblemen. Miljö kvalitetsmålen utgår från att främja människors hälsa, värna om

den biologiska mångfalden, ta tillvara kulturhistoriska värden, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurser (Miljömålsrådet, 2006, Ammenberg, 2004). De miljömålsansvariga myndigheterna och de myndigheter som har ett övergripande ansvar ska tillsammans utveckla lämpliga indikatorer och i övrigt verka för att de berörda målen nås med hjälp av övriga aktörer i samhället (miljömålsportalen). Målen följs årligen upp både nationellt, regionalt och lokalt, och samordnas av Miljömålsrådet, som består av företrädare för centrala myndigheter. Miljömålsrådets samlade uppföljning ligger till grund för regeringens rapportering om miljömålsuppföljningen till riksdagen (Naturvårdsverket, 2006 b).

1.2 Problemformulering

Naturvårdsverket sammanställer varje år redovisningarna från de enskilda myndigheternas miljöledningsarbete. Detta görs för att ge en samlad bild av hur miljöledningssystemen fungerar och verka som stöd för de deltagande myndigheterna (Naturvårdsverket, 2006 a). Den årliga redovisningen av miljöledningssystemen ska fokuseras på mål, måluppfyllelse och ständiga förbättringar (Regeringsbeslut 17, 2005). Redovisningarna verifieras genom underskrift av respektive myndighets generaldirektör, men revideras inte externt. 76 % av myndigheterna har redovisat ständig förbättring av miljöledningssystemet i det senaste årets utvärdering. 57 % anger att de arbetar med nyckeltal för att mäta måluppfyllelse. I Naturvårdsverkets senaste sammanställning (2006 a) anges att en stor del av måluppföljningen sker via skattning och inte nyckeltal.

Även om utvecklingen av miljöledningssystemen går framåt visar de årliga sammanställningarna på att uppföljningssteget av myndigheternas miljöledningssystem i många fall brister (Naturvårdsverket 2003, 2004 b, 2005). Ett exempel på det är att endast 20 % av de redovisande myndigheterna (myndigheter som redovisat oberoende av uppdraget inräknade) har utfört någon form av revision av miljöledningssystemet under 2005. Under flera år har den siffran varit relativt konstant, trots att det gått allt längre tid sedan myndigheterna fått uppdraget (Fig. 1).



Figur 1: Andel av myndigheterna som genomfört miljörevision av sina miljöledningssystem under åren 2002-2005 (Naturvårdsverkets sammanställningar 2003-2005).

I miljöledningsstandarden ISO 14001 och i EMAS-förordningen är revision av miljöledningssystemen en av huvuddelarna för att uppnå ständig förbättring (Almgren & Brorson, 2006, Piper et. al, 2004). Uppföljning och revision av miljöledningssystemen är nödvändiga för att bedöma resultat och måluppfyllelse, för att ge underlag för korrigerande åtgärder eller att

skärpa målen. Enligt Naturvårdsverket (2004 a) är revision en förutsättning för att se vilka åtgärder som behövs för att förbättra systemen.

I flera utredningar som gjorts har revision angivits som nästa steg för myndigheter att gå vidare med i sitt miljöledningsarbete (Riksrevisionsverket, 1998, Riksrevisionsverket, 2000, Naturvårdsverket 2004 a). Naturvårdsverket (2006 a) poängterar i den senaste sammanställningen att alla myndigheter har förutsättningar för att utföra revisioner av miljöledningssystemen. För att främja revision har ett nätverk för internrevision bildats. Nätverket arbetar för att utbyta erfarenheter och eventuellt utföra revisioner hos varandra. I dagsläget deltar 19 myndigheter, varav 7 är miljöcertifierade.

Att revision av miljöledningssystemen inte utförs har konstaterats (Naturvårdsverket 2003, 2004 b, 2005, 2006 a, Riksrevisionsverket, 2000). Varför det är så beror på faktorer som ottydlighet om krav på revision i regeringsuppdragen, resursbrist, oengagerad ledning och brist på centrala riktlinjer (ibid). Det har inte gjorts någon utvärdering av vad de myndigheter som utför revision har för incitament och drivkrafter för att göra det. Därför är det intressant att titta på vad de har för uppfattning om processen och vad revision innebär för dem. En annan intressant aspekt är att så många myndigheter redovisar förbättringar utan att verifiera detta på ett systematiskt sätt. Vad innebär miljörevisionen för de myndigheter som utför den och vad fyller den för syfte?

1.3 Syfte

Syftet med den föreliggande undersökningen är att utreda vikten av att revidera införda miljöledningssystem samt att undersöka på vilket sätt internrevision används som ett verktyg för ständig förbättring av miljöledningssystemen och därmed för målstyrd miljöledning. De frågeställningar studien ämnar svara på är:

- n Vad innebär begreppet miljörevision för statliga myndigheter?
- n Vilka drivkrafter och hinder finns det för att utföra intern miljörevision hos myndigheter som har fått i uppdrag att införa miljöledningssystem?
- n Hur används internrevision som ett verktyg för att mäta ständiga förbättringar i myndigheters miljöledningssystem?

Målet är att ge en bättre bild av hur miljörevisionsarbetet i myndigheterna fungerar i dagsläget och vad det leder till. En förhoppning är att resultaten ska klargöra vad revisionen som rapporteras in i de årliga redovisningarna innebär och därmed kunna användas som stöd till naturvårdsverkets utarbetande av eventuella riktlinjer för internrevision av myndigheternas miljöledningssystem.

1.4 Avgränsningar

Den här studien av miljöledning i statliga myndigheter fokuserar på revisionssteget i miljöledningssystemet. Det finns dock några krav på att myndigheterna ska certifiera sina miljöledningssystem, vilket innebär att extern revision av miljöledningssystemen är frivillig. Därför avgränsas studien till att gälla intern revision av miljöledningssystem (MLS). Med intern revision menas både intern revision som utförs av myndigheterna själva och intern revision som utförs som en andrapartsrevision mellan myndigheterna. Undersökningen fokuserar på de myndigheter som utfört revision 2005. Universitet och högskolor, som rapporterar i en annan ordning än övriga myndigheter, är undantagna från studien.

2. Metod

2.1 Metodval

Den här undersökningen har utformats som en kvalitativ fallstudie. Fallstudier kan användas som underlag för forskning där de enskilda fallen ger empiriska data som sedan analyseras och tolkas (Gustavsson, 2004). En fallstudie undersöker ett fenomen i sitt sammanhang för att försöka ge en heltäckande bild av ett problem (Yin, 2003).

Med kvalitativa metoder menas att datainsamlingen fokuserar på kvalitativa intervjuer och tolkande analyser (Patel & Davidsson, 2003). Avgörande för om en kvantitativ eller kvalitativ metod ska väljas är hur problemet är formulerat. För att få svar på frågeställningarna i denna studie, som fokuserar på *hur* myndigheterna går tillväga, *varför* de väljer vissa arbetsätt och vilka de underliggande mönstren till detta är, används kvalitativa intervjuer. Alternativet hade varit att använda en kvantitativ metod, där mätningar i datainsamlingen utgör grund för statistiska analyser (Patel & Davidsson, 2003). Det skulle kunna täcka en större del av de myndigheter som utfört revision, och öka möjligheterna till att generalisera resultaten. Men kvantitativa studier om myndigheternas revisionsaktiviteter, exempelvis hur många av myndigheterna som utfört revision, hade redan gjorts när denna studie påbörjades (Naturvårdverket, 2006 a). För att kunna gå på djupet i frågeställningarna och fokusera på incitament till revision var därför en kvalitativ ansats mer lämplig i detta fall.

2.2 Studerade myndigheter

2.2.1 Urval

I samarbete med Naturvårdsverket valdes nio myndigheter ut som studieobjekt (Tab. 3). Huvudkriteriet var att de hade utfört någon form av revision under 2005, vilket rapporteras i den årliga redovisningen till Naturvårdsverket. Av alla myndigheter som redovisat är 11 ISO 14001-certifierade. Tre myndigheter inom varje grupp valdes ut för att få en så stor spridning som möjligt mellan myndigheterna med hänsyn till nedanstående kriterier:

- n geografiskt läge
- n storlek
- n miljöcertifierade
- n miljömålsansvariga
- n sektorsansvariga
- n förenklat uppdrag

Syftet med att spridningen var att få ett brett underlag för att kunna undersöka gemensamma likheter och skillnader i utförandet av internrevision, oberoende av ovanstående kriterier. Nackdelen med spridningen är att resultaten inte blir generella och därmed inte kan appliceras på ett annat urval. Resultatet kan snarare användas som just fallbeskrivningar.

Tabell 3: Översikt över de myndigheter som deltog i studien.

Grupp	Myndighet	Lokalisering	Antal anställda	Uppdragsår
1	Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) ^{1,2}	Uppsala	290	1997
1	NUTEK ^{3,4}	Stockholm	200	1997
1	Skogsstyrelsen ^{1,2,3,4}	Jönköping	1500	1998
2	Naturhistoriska riksmuseet	Stockholm	240	1998
2	SMHI ^{1,6}	Norrköping	550	1998
2	Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) ⁶	Linköping	180	1998
3	Exportkreditnämnden (EKN)	Stockholm	100	1999
3	Statens bostadskreditnämnd (BKN) ⁵	Karlskrona	17	2001
3	Sametinget	Kiruna	20	1997

¹ ISO 14001-certifierad, ² Miljömålsansvarig, ³ Sektorsansvarig, ⁴ Omfattas av internrevisionsförordningen, ⁵ Förenklat uppdrag ⁶ ISO 9001-certifierad

2.2.2 Myndigheternas verksamhet

Då statliga myndigheter har vitt skilda verksamheter ges en kort översikt av respektive myndighets uppdrag.

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU)

SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering samt förvaltar anläggningar och annan egendom som tidigare har använts för statens civila beredskapslagring av olja. SGU ansvarar för miljö kvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet” och är certifierade enligt ISO 14001. Verksamheten är organiserad kring de fem kärnverksamheterna geologisk verksamhet, uppdrag, forskning och utveckling, miljö samt Bergsstaten. SGU är chefsmyndighet över Bergsstaten, som är den myndighet i Sverige som beslutar om tillstånd för prospektering och gruvor samt utövar tillsyn över gruvor. SGU lyder under Näringsdepartementet (SGU, 2006).

Verket för Näringslivsutveckling (NUTEK)

Nutek är Sveriges centrala näringspolitiska myndighet och har till uppgift att främja hållbar tillväxt i hela landet. NUTEK arbetar för att stärka förutsättningarna för tillväxt i näringsliv och regioner genom finansiering, information och rådgivning samt genom stöd till program och processer. NUTEK är en av 24 myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar² för ekologisk hållbar utveckling. Verksamheten är processororienterad och myndigheten lyder under näringsdepartementet (NUTEK, 2006).

Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen lyder under Näringsdepartementet och arbetar för att landets skogar ska vårdas och brukas så att skogen ger en uthålligt god avkastning samtidigt som biologisk mångfald bevaras. Till verksamheten hör rådgivning i skogsfrågor, tillsyn av skogsvårdslagen, tjänster inom skoglig verksamhet, stöd inom naturvårdsområdet och inventeringsverksamhet. Skogsstyrelsen är ISO 14001-certifierad, har sektorsansvar för ekologiskt hållbar utveckling inom

² Sektorsansvar innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet för en ekologiskt hållbar utveckling framåt i sin sektor. Ansvaret omfattar att identifiera hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet samt att ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål (Naturvårdsverket, 2007)

sin sektor samt ansvarar för miljö kvalitetsmålet ”Levande skogar”. Myndigheten är decentraliserad med 43 skogsvårdsdistrikt, där huvuddelen av fältverksamheten genomförs. Totalt finns Skogsstyrelsen representerad på 120 orter i Sverige (Skogsstyrelsen, 2006).

Naturhistoriska Riksmuseet

Naturhistoriska Riksmuseet är en myndighet under Kulturdepartementet som ska verka för att främja intresset för samt kunskapen och forskningen om universums och jordens uppbyggnad och utveckling, växt- och djurvärlden samt människans biologi och naturmiljö. Verksamheten omfattar bevarande (samlingar), förmedling (utställningar och pedagogisk verksamhet) samt kunskapsbyggande (forskningsverksamhet i tio avdelningar) (Naturhistoriska Riksmuseet, 2006).

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska institut (SMHI)

SMHI är en myndighet under Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet som främjar effektivitet, säkerhet och miljö inom olika samhällssektorer med kompetens inom meteorologi, hydrologi och oceanografi. SMHI tillhandahåller planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter i samhället. Verksamheten stödjer offentliga uppdragsgivares och kommersiella kunders ansträngningar att värna om miljön, skydda liv och egendom, främja samhällsutvecklingen samt minimera kostnader eller öka intäkter. SMHI är certifierade enligt ISO 14001 och ISO 9001 (SMHI, 2006).

Statens Väg- och Transportforskningsinstitut (VTI)

VTI är ett forskningsinstitut inom transportsektorn som lyder under Näringsdepartementet. Forskningsinstitutet har till huvuduppgift att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. Målet med institutets forskning är att kontinuerligt förbättra kunskapen om transportsektorn med syfte att bidra till uppfyllande av de transportpolitiska delmålen ”tillgängligt transportsystem”, ”hög transportkvalitet”, ”säker trafik”, ”god miljö”, ”positiv regional utveckling” samt ”jämnt transportsystem”. VTI är certifierat enligt ISO 9001 (VTI, 2006).

Exportkreditnämnden (EKN)

EKN är en myndighet som garanterar exportföretagens betalningsrisker. Garantierna fungerar som försäkringar i företagets exportaffärer och investeringar utomlands. Myndighetens uppdrag utgår från att öka konkurrenskraften för svenska företag. De hänsynstaganden som EKN gör i sin garantigivning, förutom riskbedömningen, handlar om miljöhänsyn, att motverka korruption och att motverka improduktiva utgifter för skuldtungda, fattiga länder. EKN lyder under näringsdepartementet. Myndigheten har regeringens uppdrag att informera sina kunder om OECD:s riktlinjer för multinationella företag³ och det svenska initiativet Globalt ansvar, som bygger på riktlinjerna (EKN, 2006).

Statens Bostadskreditnämnd (BKN)

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) administrerar systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar, som är en del av statens stöd till bostadsfinansieringen. Syftet med BKN-systemet är att uppnå de bostadspolitiska målen. Det grundläggande bostadspolitiska målet har är att det ska finnas goda bostäder åt alla till en rimlig kostnad. Statliga kreditgarantier lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte är beredd att meddela kre-

³ OECD:s riktlinjer är gemensamma rekommendationer från OECD-ländernas regeringar om bland annat mänskliga rättigheter, information, arbetsrätt, miljöskydd, bekämpande av mutor, konsumentskydd och konkurrens (EKN, 2006)

dit enbart mot pantbrev i fastigheten. Garantierna skall medverka till att fler bostäder byggs, också i områden där marknadsvärdet på bostäder är lågt. BKN lyder under Finansdepartementet (BKN, 2006).

Sametinget

Sametinget är både ett folkvalt parlament och en statlig myndighet. I sametinget sitter 31 folkvalda ledamöter som träffas tre gånger per år till plenum. Myndighetens administration sköter det dagliga arbetet. En av sametingets uppgifter är att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Det innebär bl.a. att besluta om fördelning av statens bidrag till samisk kultur och samiska organisationer. Sametinget medverkar i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, leder det samiska språkarbetet samt informerar om samer och samiska förhållanden. Myndigheten lyder under jordbruksdepartementet och bedrivs i tre linjer; en stab med funktionerna ekonomi, administration och översättning, en linje för språk och kultur samt en linje för samhälle, näring och miljö (Sametinget, 2006).

2.3 Datainsamling

2.3.1 Intervjuer

Intervjuerna genomfördes som semistrukturerade telefonintervjuer inom loppet av fyra veckor under hösten 2006. Telefonintervjuer valdes på grund av myndigheternas spridda geografiska läge och studiens begränsade resurser. En person per myndighet intervjuades i ca 45 minuter. Respondenter var de personer som myndigheterna uppgivit som kontaktpersoner och ansvariga för miljöledning till Naturvårdsverket.

Intervjun delades in i frågor om miljöledningssystem, miljörevision och miljömål (intervjuformuläret finns i bilaga 1). Under intervjun fördes anteckningar som direkt efter intervjun skrevs rent för vidare analys. De renskrivna anteckningarna kontrollerades av respondenten för att undvika att något hade missförstått under intervjun.

Med semistrukturerade intervjuer menas att ämnet som frågorna behandlar är bestämt och att frågorna har ställts upp i förväg, men att respondenterna inte får likalydande frågor i exakt samma ordning. Graden av frågornas strukturering beror på vilket svarsutrymme respondenten får. I en helt strukturerad intervju får respondenten svarsalternativ, medan frågorna i en ostrukturerad intervju är öppna. (Patel & Davidsson, 2003). Trost (1993) betecknar struktureringen hela datainsamlingen och inte enskilda frågor. Frågeformuläret var ett stöd för att se till så att alla områden täcktes. En semistrukturerad intervju möjliggör följdfrågor, som var nödvändiga för att få en så bra bild som möjligt av de olika myndigheternas verksamheter.

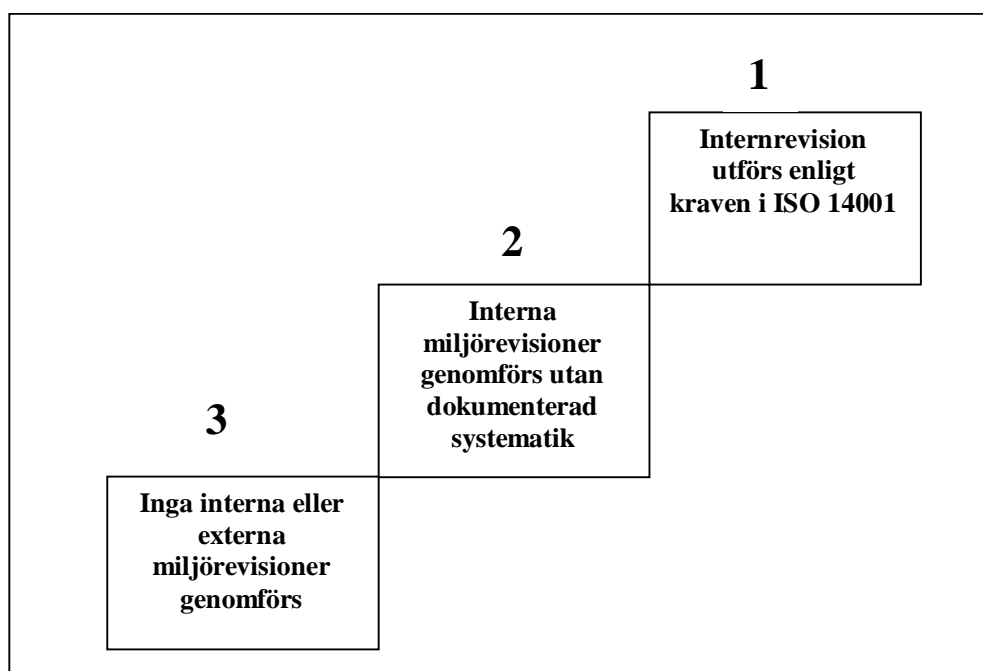
2.3.2 Dokumentgranskning

För att få en mer heltäckande bild av myndigheternas arbete med revision granskades i förekommande fall revisionsplaner, protokoll och revisionsrapporter. Det bidrog även till ökad validitet, då dokumenten kan användas till att verifiera det som sades i intervjuerna. Detta kallas även triangulering (Patel & Davidsson, 2003). I bilaga 3 finns en förteckning över de dokument som granskades i studien.

2.4 Analysmetod

Resultaten sammanställdes och analyserades enligt en modell som utgår från i vilken omfattning som miljöledningssystemet följs upp och vad den revision som utförs innebär (Fig. 2). Modellen är framtagen specifikt för den här studien. Stegen i modellen definieras enligt följande kriterier:

- *Nivå 3 (nedersta trappsteget):* Inga interna eller externa miljörevisioner genomförs. Miljöledningssystemet har inte implementerats, håller på att omstruktureras eller har ”somnat in”. Myndigheten har antagit miljömål men har i förekommande fall informell uppföljning av målen.
- *Nivå 2 (mellersta trappsteget):* Interna miljörevisioner genomförs men det finns ingen dokumenterad systematik som anger hur revisionerna skall utföras. Miljöledningssystemet är infört och används. Mål och handlingsplaner är satta och uppdateras regelbundet.
- *Nivå 1 (översta trappsteget):* Internrevision utförs enligt kraven i ISO 14001 och myndigheten utnyttjar kompetenta och erfarna miljörevisorer. Planering, avvikelshantering och rapportering dokumenteras. Miljöledningssystemet är certifierat och revideras regelbundet av ett externt certifieringsorgan.



Figur 2: Modell för omfattning av interna miljörevisioner av de undersökta myndigheternas miljöledningssystem.

2.5 Undersökningens kvalitet

Validitet: I kvalitativa undersökningar innebär validitet att söka svar på om rätt företeelse studeras och om man vid datainsamlingen lyckas skaffa underlag för en trovärdig tolkning av resultaten (Patel & Davidsson, 2003). Det som ökar validiteten i den här studien är triangulering genom dokumentgranskning (se bilaga 3) och att respondenten har tagit del av anteckningarna från intervjun för att få möjlighet att kommentera eventuella missförstånd.

Reliabilitet: I kvantitativa undersökningar innebär reliabilitet repeterbarhet, något som är mycket svårt att uppnå i kvalitativa undersökningar (Gustavsson, 2004). I en kvalitativ studie som denna innebär reliabilitet snarare hur tillförlitlig undersökningen anses vara. För att öka tillförlitligheten i undersökningen är intervjuformuläret bifogat. Att respondenten tagit del av intervjuanteckningarna leder också till att onödiga fel kunnat undvikas.

Generalisering: I kvalitativa undersökningar kan resultaten inte generaliseras som i kvantitativa. Slutsatser som dras om populationen i en kvalitativ studie inte nödvändigtvis gäller för ett annat urval. Men resultaten i kvalitativa studier syftar inte heller till att generalisera mot ett

större urval, snarare är målet att de ska leda fram till förståelse av ett fenomen och vilka variationer detta fenomen uppvisar i relation till sin kontext. (Patel & Davidsson, 2003). I detta fall innebär det att resultaten gäller just det urval som fallstudien omfattar, och slutsatser från studien gäller därmed inte alla statliga myndigheter.

2.6 Metodkritik

Enbart miljösamordnaren eller motsvarande funktion vid respektive myndighet intervjuades i studien. Intervjuer med annan personal som inte är så djupt inblandade i miljöarbetet skulle sannolikt belysa frågeställningarna ur andra perspektiv. Personliga intervjuer istället för telefonintervjuer skulle möjligen ge en bättre tillförlitlighet till resultatet. Detta då övriga intryck, exempelvis kroppsspråk, inte har kunnat observeras. Ett annat urval kunde ha gett studien ett annat resultat, då myndigheternas verksamheter och därmed deras miljöledningssystem är olika.

3. Teoretisk bakgrund

Kapitlet ger bakgrund till miljörevision som företeelse och ger förklaring till revisionens funktion i miljöledningssystemet. Vidare behandlas vilka drivkrafter som finns för att utföra revision samt vad begreppet ständiga förbättringar innebär. Till sist ges en kort beskrivning av hur myndigheterna arbetar med målstyrning.

3.1 Miljörevisionens uppkomst

I mitten av 1970-talet uppkom ett behov att effektivt och systematiskt kunna kontrollera och bevisa för myndigheterna och allmänheten att man följde gällande miljölagar (Almgren & Brorson et al, 2003). Det fanns ett behov att försäkra sig om att företaget kunde identifiera miljörisker och kontrollera att organisationen följde uppsatta krav både internt inom företaget och externt mot kunder, lagstiftare och försäkringsbolag (Hillary, 1998). Man sökte hjälp i den redan etablerade metodiken i finansiell revision. Det är utifrån den metodiken miljörevision byggts upp. På grund av att företagen själva använde miljörevisionerna som interna verktyg uppstod en rad specifika miljörevisionsförfaranden för enskilda branscher och företag. Den stora variationen och mångfalden av förfaranden gjorde att miljörevisionerna sakade tillförlitlighet och trovärdighet (Hillary, 1998). Därav uppstod ett behov för en tredjepart (utomstående och oberoende) att verifiera miljöarbetet eller lagefterlevnaden och certifieringar blev vanligt inom detta område.

3.1.2 Former av miljörevision

Benämningen miljörevision är ett samlingsbegrepp som kan omfatta flera olika typer av revisioner (Almgren & Brorson & Brorson, 2003, Piper et al., 2004). Det kan gälla revisioner för att försäkra att organisationer lever upp till krav, exempelvis lagkrav eller kraven i en standard. Det kan också omfatta revisioner som ska ge en organisations ledning information om vilken miljöpåverkan organisationen ger upphov till. Vidare kan det innebära att utföra revision för att identifiera eventuella miljörisker, verifiera ständiga förbättringar eller för att värdera hur effektiva organisationens åtgärder för att minska sin miljöpåverkan är (Piper et al., 2004, 2004, MIS, 2007). Vanligen delar man in revisionerna i tre former beroende på i vilket syfte revisionen utförs (Almgren & Brorson et al, 2003):

- *Förstapartsrevision:* Kallas vanligen intern revision och utförs med interna miljörevisorer inom organisationen.
- *Andrapartsrevision:* När revision utförs mot en annan organisation, vanligtvis en blivande eller existerande leverantör.

- n *Tredjepartsrevision*: Utförs av en utomstående och oberoende part. Syftet är ofta att certifiera organisationen eller att förbereda en organisation för certifiering mot en standard.

3.1.3 Definitioner av miljörevision

Det finns en rad olika definitioner av miljörevision (Zutshi & Sohal, 2003, Hillary, 1998), men gemensamt för dem alla är att det är en systematisk, dokumenterad, periodisk och objektiv verifiering av en organisations miljöprestanda gentemot lagar eller andra uppsatta krav (ibid). I miljöledningsstandarden ISO 14001:2004 (Svensk Standard, 2004) definieras intern revision som:

”ett systematiskt, oberoende och dokumenterat förfarande för att skaffa revisionsbelägg och utvärdera dessa objektivt för att avgöra i vilken utsträckning de revisionskriterier som organisationen har fastställt i sitt miljöledningssystem är uppfyllda”.

Betydelsen av miljörevision har därmed i miljöledningssammanhang vidgats till att innebära både revidering av att miljöledningssystemet motsvarar fastställda krav samt revidering av organisationens arbete för minskad miljöpåverkan (Piper et al., 2004).

3.2 Miljörevision av miljöledningssystem

I miljöledningssystem enligt ISO 14001 finns miljörevision med som ett av verktygen för att följa upp och förbättra systemet och minska miljöpåverkan. Miljörevisionens roll i miljöledningssystemen är ett steg att förflytta fokus från enbart kontroll och styrning till att ge en mer heltäckande bild av miljöarbetet. Det innebär att det finns ambitioner med revisionen att även lyfta fram det som fungerar bra i miljöledningssystemet (Almgren & Brorson, 2003, Hillary, 1998).

Den struktur för miljöledningssystemen som myndigheterna fått i uppdrag att införa baseras på den modell för ledningssystem som ISO 14001 bygger på (Regeringsuppdrag 2, 2001). Modellen, den så kallade ”PDCA-cykeln”, står för Plan (planera), Do (genomföra), Check (följa upp) och Act (förbättring). Processen, som syftar till kontinuerlig förbättring, kan kortfattat beskrivas enligt nedan (Almgren & Brorson, 2003, Ammenberg, 2004,2006, Piper et al., 2004, Svensk Standard, 2004):

- n *Planera*: Hitta verksamhetens betydande miljöaspekter och utifrån dem sätta upp miljöpolicy, mål och handlingsplaner
- n *Genomföra*: Skapa rutiner och instruktioner samt utbilda personalen. Fördela uppgifter i handlingsplanen och se till att de utförs.
- n *Följa upp*: Mäta, revidera och redovisa resultatet av miljöarbetet.
- n *Förbättra*: Utvärdera systemet för att kunna förbättra det. Åter till planera.



3.3 Revisionsprocessen

Praktiskt innebär en revision att miljörevisorerna samlar in fakta som de sedan jämför och värderar med bestämda revisionskriterier enligt nedanstående tre huvudsteg (Almgren & Brorson, 2003):

- 1) Insamling av information (revisionsbelägg).
- 2) Utvärdering av den insamlade informationen (revisionsiakttagelser).
- 3) Formulering av slutsatser om miljörisiker och förhållanden som behöver förbättras (revisions slutsatser).

Denna metodik är oftast densamma oavsett vilken typ av revision som utförs. Det finns inga bestämda tillvägagångssätt hur en miljörevision går till. De flesta revisioner är dock variationer på nedanstående modeller (Almgren & Brorson, 2003):

- n En dokumentkontroll kompletteras med stickprov i form av intervjuer med nyckelpersoner i verksamheten.
- n Revisionen utförs som en kombination av intervjuer, inspektioner och dokumentkontroll, där dokumenten används för att verifiera det som sägs i intervjuerna.
- n Revisionen utgår från ett tema eller en fråga som följs genom hela ledningssystemet.

Bedömningen av revisionsbeläggen beror på hur miljörevisorn uppfattar de uppsatta kraven. Lagkraven är ofta precisa men standardkraven lämnar visst utrymme för tolkning (Ammenberg, 2004). Det gäller för organisationen att göra en bedömning vad de krav som ställs innebär för dem (Ammenberg, 2004), annars riskerar revisionen inte att uppfylla sitt syfte.

Efter revisionen tar ledning och berörd personal del av revisionsresultaten (Piper et al., 2004). Ledningen beslutar om åtgärder, men för att få så stor utdelning som möjligt av revisionen är det viktigt att medarbetarna involveras i både resultat, förbättringsförslag och åtgärder. Utan personalens inblandning riskerar revisionen att betraktas enbart som en kontrollfunktion och tappar då den konstruktiva roll som den kan ha i organisationen (Zutshi & Sohal, 2003). Om avvikelserna som framkommit under revisionen inte åtgärdas utan förklaring är det ett tecken på att miljöledningssystemet inte fungerar (Piper et al., 2004). Varje enskild revision behöver inte täcka alla delar av systemet så länge hela systemet revideras regelbundet. En viktig aspekt är att revisionerna ska genomföras på ett sådant sätt att objektivitet och opartiskhet säkerställs i revisionsprocessen. Det förutsätter att de revisorer som genomför revisionerna inte har ansvar över de områden eller enheter som revideras (Svensk Standard, 2004).

3.4 Incitament till interna miljörevisioner

Vilka drivkrafter som finns för att utföra internrevision beror på vilket syfte revisionen har och vem som är beställare (Piper et al., 2004). Kravet i ISO 14001 fungerar i sig som ett incitament för certifierade organisationer att utföra internrevision. Zutshi & Sohal (2003) lyfter fram kontroll av lagefterlevnad och organisationens egen kontroll över ledningssystemet som de två viktigaste drivkrafterna för att utföra interna miljörevisioner, men poängterar också att det är ont om förklaringar i litteraturen till varför organisationer väljer att använda sig av interna revisioner. En annan aspekt är att visa omvärlden att organisationen ta sin påverkan på miljön på allvar. Organisationen vinner tillbaka de resurser revisionen kostat genom att involvera den berörda personalen i revisionsresultatet. Då kan föreslagna åtgärder snabbt utföras, vilket leder till önskad förbättring (Zutshi & Sohal, 2003).

3.5 Begreppet ”ständig förbättring”

Regeringsuppdragen (Regeringsbeslut 2, 3, 17, 2001) fastslår att myndigheterna fortlöpande ska förbättra miljöarbetet genom sina miljöledningssystem. I ISO 14001 är syftet med miljöledningssystemet att det ska leda till ständig förbättring av organisationens miljöprestanda (Svensk Standard, 2004). Det är organisationens miljömål som fungerar som motor i förbättringsarbetet (Ammenberg, 2004). Det är upp till varje organisation att sätta målen utifrån sina miljöaspekter och förutsättningar. Det finns krav på förbättringar men inga krav på att uppnå målen eller några särskilda nivåer målen ska ha (Ammenberg, 2004). För att mäta måluppfyllelse och därmed förbättring används nyckeltal vilka indikerar hur organisationens miljöprestanda utvecklas (Piper et al., 2004). I revisionen utvärderas också hur själva ledningssystemet fungerar. Om en rutin förändras till följd av en avvikelsoptering i en revision, sker en förbättring av miljöledningssystemet, vilket i förlängningen ska leda till en förbättring av organisationens miljöprestanda (ibid).

3.6 Målstyrning i myndigheter

I slutet av 1980-talet övergick man i Regeringskansliet från att detaljstyra myndigheterna aktivitet för aktivitet till att ange vilka resultat man ville se av myndigheternas arbete. Denna mål- och resultatstyrning innebär att politikerna bestämmer vilka mål som ska ställas upp för verksamheten och vilka resultat som ska uppnås, medan förvaltningen ges frihet att fylla de intentionerna med innehåll (Mattson & Pettersson, 2003). Den förhandskontroll som låg i detaljstyrningen måste i mål- och resultatstyrningen ersättas med efterhandskontroll. Den offentliga revisionen granskar i sina årliga revisioner statliga myndigheters årsredovisningar (Riksrevisionsverket, 2000). I årsredovisningarna redovisas vad myndigheten har gjort utifrån de regleringsbrev de får av departementen (Regeringen, 2006).

4. Resultat och analys

I detta kapitel presenteras resultaten från intervjuerna med de utvalda myndigheterna. Intervjuprotokollen från telefonintervjuerna är sammanfattade genom att ta upp det som var signifikant för den myndighet som intervjuats samt respondentens reflektioner över hur systemet fungerar samt vilka incitament och konsekvenser som hänger samman med interna miljörevisioner. Myndigheterna har graderats i tre nivåer enligt kriterierna i modellen i Fig. 2, nämligen:

- n Nivå 1: Internrevision utförs enligt kraven i ISO 14001.
- n Nivå 2: Internrevision genomförs utan dokumenterad systematik
- n Nivå 3: Inga miljörevisioner utförs.

4.1 Internrevision utförs enligt kraven i ISO 14001 (Nivå 1)

4.1.1 SGU

Miljöledningssystem

Det ISO 14001-certifierade miljöledningssystemet är integrerat med kvalitetssystemet som revideras samtidigt. Incitamenten till certifieringen var en engagerad ledning. Verksamheten bedrivs i processer på myndigheten. Konsekvenserna av certifieringen är ett ökat intresse för miljöfrågor inom organisationen och att ledningssystemet tas på större allvar. SGU har som enda myndighet i undersökningen uppdrag att integrera kvalitets- och miljöledningssystem i regleringsbrevet och inte som de övriga myndigheterna som enskilt uppdrag. Ledningen är

mycket engagerad vilket också upplevs som en förutsättning för ett väl fungerande miljöledningssystem.

Revision

Då SGU är certifierat utförs externa och interna miljörevisioner regelbundet. Före certifieringen år 2001 genomfördes inga internrevisioner av systemet. Incitamenten till att utföra de interna revisionerna är uteslutande kraven i ISO. Konsekvenserna av miljörevisionerna har blivit att mål och handlingsplaner effektiviserats och att viktiga områden uppmärksammas. ”Skulle miljöledningssuppdraget inte ingå i regleringsuppdragen skulle det inte finnas någon anledning att ha ett miljöledningssystem”, konstaterar SGU.

Uppföljning av miljömål

Ständig förbättring säkerställs genom att följa upp interna mål med mätbara indikatorer och på så sätt successivt minska de yttre miljöeffekterna. Den ständiga förbättringen kommer in i alla steg i miljöledningssystemet eftersom man följer PDCA-cykeln. Det är främst direkta miljöaspekter man arbetar med i nuläget och de indirekta aspekterna är nästa steg i arbetet. Hur bra ledningssystemet fungerar som helhet beror på hur engagerade de enskilda processägarna är.

4.1.2 Skogsstyrelsen

Miljöledningssystem

Skogsstyrelsen använder ISO 14001 som ett övergripande verksamhetsledningssystem. Före certifieringen år 2001 hade man inte något miljöledningssystem alls och genomförde därför inga miljörevisioner. Incitamenten till att införa miljöledningssystemet och till att certifiera det var kundkrav och för att ha ett lämpligt ledningssystem för verksamheten. Om miljöledningssuppdraget fanns i myndighetens regleringsbrev skulle det sätta fokus på miljöledningssystemet på ett annat sätt än vad man upplever att det görs idag. Men man har märkt att man i och med miljöledningssystemet ligger steget före på miljöområdet, exempelvis när det kommer nya miljökrav från regeringen.

Revision

De externa revisorerna reviderar hur de interna revisionerna fungerar, vilket upplevs som en förutsättning för att de interna revisionerna ska fungera på ett bra sätt. De interna revisionerna utförs av myndighetens internrevisor som även är finansiell revisor. De externa revisorerna har sällan tid att gå ner på detaljnivå i alla processer vilket de interna gör. De är därför båda nödvändiga för att systemet ska fungera. De interna revisionerna i sig ger inte så stora konsekvenser för myndighetens miljöledningssystem. Den funktion de fyller är framförallt att säkerställa att systemet lever. ”Om inte internrevisionen i sig blev reviderad av externa revisorer, skulle den inte tas på allvar i organisationen”, konstaterar myndigheten. Skogsstyrelsen är delaktig i nätverket för internrevision. I nätverket kan myndigheterna ha nytta av varandra främst via rådgivning och diskussioner om hur ISO-krav ska tolkas. Att korsvis revidera myndigheterna kan bli svårt om de inte är certifierade. Då vet man inte vad man ska revidera mot, anser Skogsstyrelsen.

Uppföljning av miljömål

Ständig förbättring kommer in i hela systemet och målen är satta är främst för de indirekta miljöaspekterna. Detta för att det är där myndigheten har som mest miljöpåverkan, bestämt utifrån en miljöutredning med utgångspunkt i myndighetens påverkan på de nationella miljömålen. Miljömålen är verksamhetsmål vilket leder till att alla beslut som fattas i verksamheten ska leda till ständig förbättring av det nationella miljö kvalitetsmål som myndigheten ansvarar för (”Biologisk mångfald”).

4.1.3 SMHI

Miljöledningssystem

SMHI har infört ett integrerat miljö- och kvalitetssystem. Ledningssystemet tillkom på grund av regeringsuppdraget, av kundkrav och av interna krav på myndigheten. Verksamhetens art gör att stor del av personalen känner stort engagemang i frågorna. Sedan 2003 är myndigheten certifierad enligt ISO 14001. Utan certifieringen skulle det vara svårt att få mandat för miljöfrågorna inom organisationen. Det behövs någon som driver på systemet och som uppmärksammar relevansen. Det skulle inte vara någon skillnad om uppdraget låg i regleringsbrevet. Eftersom man är certifierad skulle miljöledningssystemet inte få högre prioritet än idag om det fanns med i regleringsbrevet.

Revision

Konsekvenserna av revisionerna är att miljöarbetet drivs framåt och att de synliggör miljöfrågorna internt. Interna revisioner utförs på grund av kraven i ISO 14001, men började genomföra revisioner när myndigheten skulle certifieras. Man utför internrevision vår och höst för att se till att hela ledningssystemet och alla enheter har reviderats under en treårsperiod. Kvalitetssystemet och miljöledningssystemet revideras samtidigt. *”Revisionerna har till stor del fokuserat på kvalitetssystemet till miljöledningssystemets nackdel”*, anser SMHI. Det är lättare att fokusera på kvalitet på enheterna, då de nyckeltal som är kopplade till miljö finns på en för myndigheten övergripande nivå och är svåra att knyta till de enskilda enheterna. Det svåra med miljöledningssystemet är att hitta rätt nivå att jobba på, något som man lyckats bättre med till följd av revisionerna. Fördelarna med att revidera systemet ses som att det blir fokus på miljöfrågorna, att det blir driv i miljöledningssystemet och att det leder till att frågorna prioriteras högre.

Uppföljning av miljömål

Ständig förbättring säkerställs genom att ett detaljerat miljömål är att 80 % av alla förbättringsförslag som beslutats ska införas inom ett år. Förbättringsförslagen kommer både från personalen och från de interna revisionerna. Sen är måluppfyllelse alltid en form av ständig förbättring.

4.1.4 EKN

Miljöledningssystem

Myndigheten hade redan miljöledningssystem då man fick regeringsuppdraget. EKN har ett verksamhetsledningssystem där miljö kommer in i varje enskilt projekt. Man har särskilt fokus på indirekta aspekter där man bedömer om projektet är hållbart miljömässigt, socialt och ekonomiskt enligt OECD: s riktlinjer. Incitamenten till att ha miljöledningssystemet är krav inom OECD och uppdraget från regeringen, men framförallt för att projekten utgör finansiella risker där hållbarhetsfrågorna kommer in. I och med att man implementerar miljö i verksamhetsplanen kommer återkoppling från både departementet och riksrevisionen. Vad som styr hur man arbetar är det som sker internationellt och inte nationellt. Därför har myndigheten själv placerat sig i tredje gruppen. Detta för att den årliga rapporten till Naturvårdsverket enbart är en belastning och man vill att det ska ta så lite tid som möjligt i anspråk. *”Man upplever att man har ett bättre system än de flesta andra myndigheter”*, anser EKN.

Revision

EKN arbetar enligt ”OECD’s Common Approaches” och är pådrivande där. Avvikelse dokumenteras och åtgärdas. Man har en väl fungerande metodik där revision ingår som en nödvändig förutsättning i arbetet.

Uppföljning av miljömål

Uppföljning av i vilken utsträckning målen uppfylls sker två gånger per år. Målen har inte tillkommit från en miljöutredning utan ifrån regleringsbrevet. Man har indikatorer i affärerna, där en omfattande analys om projektets negativa miljöeffekter identifieras samt utbildningsindikatorer.

4.2 Intern miljörevision genomförs utan dokumenterad systematik (Nivå 2)

4.2.1 Naturhistoriska Riksmuseet

Miljöledningssystem

Miljöledningssystemet är integrerat i den dagliga verksamheten där en person från varje enhet är med i en miljöutvecklingsgrupp och där museichefen är ordförande. Det finns punkter i verksamhetsplanen som rör miljö. Man införde miljöledningssystemet på grund av regeringsuppdraget men arbetade även tidigare med en form av miljöhandledning, dock inte lika organiserat som nu. På det hela taget fungerar miljöledningsarbetet på myndigheten bra eftersom man har ledningens stöd och att det därför finns resurser till kompetensutveckling inom miljö.

Revision

Mål och handlingsplaner har reviderats efterhand som man ansåg att det var dags att uppdatera dem. Naturhistoriska Riksmuseet ville revidera handlingsplanen för att kunna koppla den till de nationella miljö kvalitetsmålen och sätta detaljerade mål som kunde följas upp av nyckeltal. Kopplingen till de nationella miljö kvalitetsmålen gör man inte till följd av något externt krav, utan som en del i vad man uppfattar som en myndighets verksamhet. Det finns inga krav på revision. Däremot vill man till den årliga rapporteringen till naturvårdsverket ha kontroll på läget och jämföra med tidigare år. *"Revision är en form av uppdatering"*, anser Naturhistoriska Riksmuseet. Man använder sig inte av någon dokumenterad rutin, utan diskuterar igenom mål och handlingsplaner inom miljöutvecklingsgruppen. Revision sker inte enligt någon särskild plan, utan när man känner att det är dags. *"De konsekvenser internrevisionen har lett till är framförallt att vissa har fått mer arbete att göra"*, var en intressant kommentar från museet. Fördelen med revision är att man gör en uppdatering och får nulägeskontroll.

Uppföljning av miljömål

Man strävar hela tiden efter ständig förbättring, och då menar man ständig förbättring vad gäller inköp, energi och seminarier. Eftersom man använder sig av nyckeltal är det lätt att följa om det sker en förbättring. Att man arbetar mot målen ger en ständig förbättring, då målen hela tiden uppdateras.

4.2.2 BKN

Miljöledningssystem

BKN har ett förenklat uppdrag vilket innebär att man inte behöver certifiera sig. Man fick uppdraget 2002. Miljöledningssystemet omfattar mest direkta aspekter, exempelvis avfall och energiförbrukning. *"Det skulle inte spela någon roll om uppdraget låg i regleringsbrevet, eftersom man i dagsläget inte får särskilt mycket återkoppling från departementet överhuvudtaget"*, konstaterar BKN.

Revision

Systemet revideras en gång per år i samband med den årliga rapporteringen till departementet och Naturvårdsverket. Det finns inga externa krav på revision utan det är något man själv valt

att jobba med för att kontrollera att man uppfyller de mål som man satt upp. Revisionen innebär att man går igenom mål och handlingsplaner för att se om de behöver uppdateras. Resultatet går sedan igenom på ett samverkansmöte. Revisionen leder inte till några andra konsekvenser än att frågorna uppmärksammas.

Uppföljning av miljömål

Man använder sig av ekonomiska indikatorer som är lätta att mäta och följa. Man har inga direkta indikatorer på ständig förbättring.

4.3 Inga miljörevisioner genomförs (Nivå 3)

4.3.1 NUTEK

Miljöledningssystem

Miljöledningssystemet har funnits sedan år 2003 men ligger nu vilande. Myndigheten håller just på att organiseras om till processtyrd verksamhet. Miljö ska kopplas in i alla processer och den implementeringen är på gång. Incitamentet till att införa miljöledningssystem var regeringsuppdraget år 1997. Man har påbörjat en certifiering enligt ISO 14001 som ligger nere på grund av omorganisationen. Man jobbar mest med sin indirekta miljöpåverkan. *”Det säger sig självt att den indirekta miljöpåverkan är störst med tanke på myndighetens verksamhet”*, anser NUTEK. Miljöfrågorna finns med i hela verksamheten men dokumenteras inte enligt miljöledningssystemet i dagsläget. *”Det viktiga är att frågorna finns med och att man arbetar med dem, inte att de dokumenteras”*, konstaterar NUTEK.

Revision

Miljöledningssystemet har reviderats externt som en förrevision inför certifiering. Konsekvensen av revisionen var främst att viktiga områden uppmärksammades som är viktiga att ha med sig i omorganisationen. I samband med att man implementerade miljöledningssystemet i verksamheten genomförde man en förbättringsdag, då alla enheter gick igenom hur man arbetar med miljö och hur man kunde förbättra verksamheten. Man talar helst inte om revision eller avvikelser på grund av att man anser att ordet har en negativ klang. NUTEK använder hellre ordet *”förbättringar”*. Det finns en risk att internrevisorerna uppfattas som internpoliser vilket då leder till att personalens engagemang i miljöfrågorna minskar. Man upplever att det finns ett otydligt och luddigt krav på revidering i uppdraget, men revision är en förutsättning för att systemet ska kunna leva.

Uppföljning av miljömål

Man har inte börjat använda nyckeltal ännu. Miljömålen har inte följts upp. För att säkerställa ständig förbättring i verksamheten finns redan en förbättringsdatas, där förbättringsförslag rapporteras in av alla anställda. Denna ligger dock nere på grund av omorganisationen.

4.3.2 VTI

Miljöledningssystem

Myndigheten har ett verksamhetssystem som bygger på kraven i ISO 9001. VTI är igång med att integrera ett miljöledningssystem med verksamhetssystemet men planerar inte att certifiera sig enligt ISO 14001. Myndigheten har börjat implementera miljöledningssystem till följd av regeringsuppdraget men miljöledningssystemet har varit vilande länge. Verksamhetsmålen och strategierna omfattar från och med förra året även miljömål. *”Det är först nu när miljöarbetet byggs upp kring PDCA-cykeln som man egentligen har ett miljöledningssystem”*, säger VTI. Arbetet med miljöledningssystemet kommit igång i och med att man har gjort en miljöutredning och satt upp mål och att man integrerar miljöarbetet med verksamhetssystemet.

Revision

Man har ännu inte reviderat systemet med avseende på miljö.

Uppföljning av miljömål

Man säkerställer ständig förbättring enligt indikatorer till målen men de har ännu inte följts upp. Man har också förbättringsgrupper som arbetar i processerna.

4.3.3 Sametinget

Miljöledningssystem

Miljöledning ligger som en separat komponent i myndigheternas arbete och är inget som man arbetar aktivt med. Då man inte har intern miljökompetens anlätades en konsultfirma då myndigheten fick miljöledningssuppdraget. Systemet är uppbyggt kring en miljöhandbok som konsultfirman sammanställde 2003. Miljöhandboken är i dagsläget inget levande dokument. Miljöledningsarbetet skulle vara annorlunda om det ingick i regleringsbrevet och då skulle miljöledning uppfattas som ett krav och som en naturlig del i verksamheten. Sametinget kommer inom kort att få större påverkansområde då flera verksamheter ska integreras. Förmodligen kommer miljöledning att bli viktigare då. Det beror på att verksamheten då inte enbart kommer att innebära kontorsverksamhet, utan även frågor som rör det som sker i fält. Om man kan påverka mer tros intresset bland personalen öka.

Revision

Revision innebär att man uppdaterar de delar av miljöhandboken när det behövs. ”*Det finns rutiner för revision i miljöhandboken, men det är inget som har gjorts ännu*”, konstaterar Sametinget.

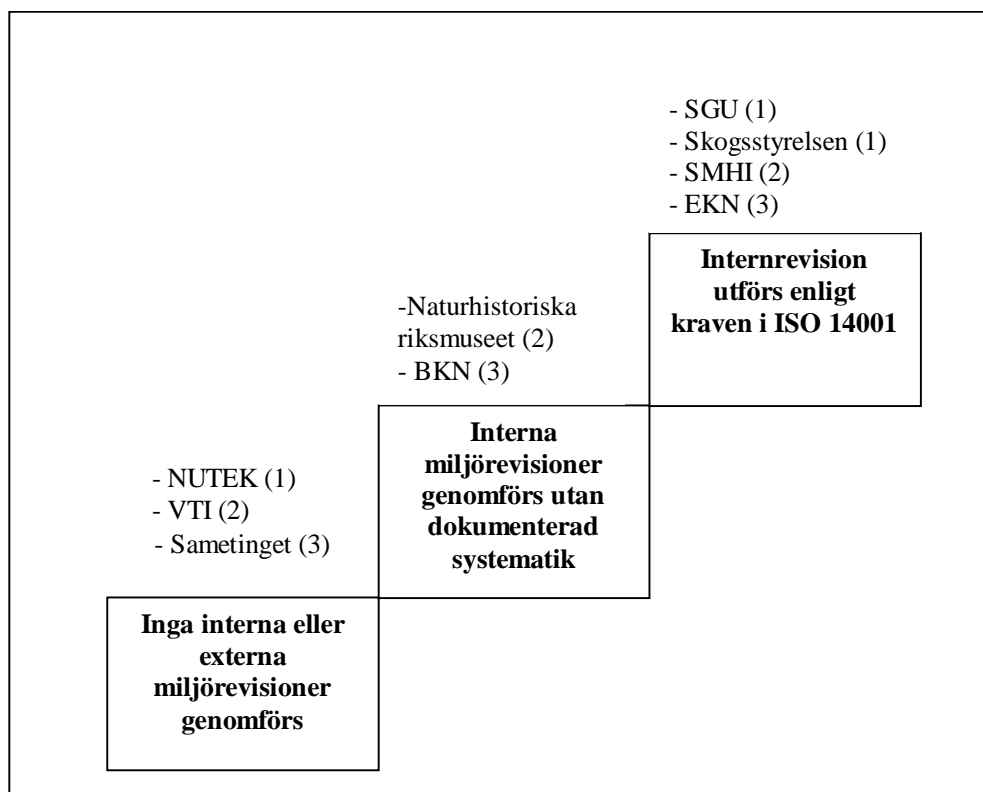
Uppföljning av miljömål

Det sker i dagsläget ingen uppföljning av miljömålen. Ständig förbättring är inte ett begrepp som man använder. Arbetet med nyckeltal hade varit nödvändigt om miljöledningssuppdraget låg i regleringsbrevet.

5. Diskussion

5.1 Verktøget miljörevision används på olika sätt av myndigheterna

Naturvårdsverkets indelning av myndigheterna i tre grupper är inte konsistent med hur myndigheterna i de olika grupperna utnyttjar verktøget miljörevision i sitt miljöarbete. Exempelvis ligger NUTEK, som i Naturvårdsverkets indelning tillhör grupp 1 på nivå 3 enligt kriterierna i den värderingsmodell som används i den här studien (Fig. 3). EKN som är placerade i grupp 3 med minst miljöpåverkan hamnar i denna studie på nivå 1. BKN, som är den enda myndighet i studien som har ett förenklat uppdrag, utför interna revisioner på nivå 2 i modellen. De tre myndigheter som är certifierade enligt ISO 14001, SGU, SMHI och Skogsstyrelsen, hamnar naturligt på nivå 1 i modellen, då kraven i ISO 14001 är definierat som kriterium för denna nivå. Storleksmässigt hamnar de tre största myndigheterna, Skogsstyrelsen, SMHI och SGU, på nivå 1. De tre minsta, BKN, Sametinget och EKN, är däremot utspridda på alla tre nivåerna.



Figur 3: Indelning av de undersökta myndigheterna enligt Naturvårdsverkets modell för miljöpåverkan (1-3) samt enligt värderingsmodellen som bygger på hur miljörevisioner utnyttjas som verktyg i miljöledningssystemet (se Fig. 2).

5.2 Myndigheterna har olika syn på begreppet miljörevision

En stor skillnad mellan myndigheterna är vad man lägger in i begreppet revision. De myndigheter som finns högst upp i trappan i Fig. 2 är alla utom en certifierade enligt ISO 14001 och använder således standardens definition av revision. Myndigheterna på den mellersta nivån använder revision som en informell uppdatering av hur miljömål och handlingsplaner uppnås. Myndigheterna på nivå 3 har inte utfört någon miljörevision under år 2005, fastän det angivits i rapporten till Naturvårdsverket. Antingen är det oklart vad som i uppdraget menas med revision, eller så kan frågorna i rapporteringen till Naturvårdsverket vara ställda så att det går att misstolka dem. Det kan också vara en antydning att verifieringen av rapporteringarna kan ha brister hos de myndigheter som studerats. Konsekvenserna av att myndigheterna uppfattar revisionsbegreppet olika behöver inte bli särskilt stora så länge det inte finns några krav på att de ska uppvisa förbättringar i miljöprestanda. Revision är inte definierat i uppdraget och det finns inte heller några vägledande dokument i Miljödepartementets "lathund till miljöledning" (2000), vilket visar på att det är upp till myndigheterna att tolka begreppet på det sätt som passar verksamheten bäst. Men då det förmodligen är orsaken till de flesta myndigheter inte utför revision överhuvudtaget är det ändå något att uppmärksamma. Ett väl definierat begrepp skulle kunna underlätta kommunikationen mellan myndighet och departement, och även om kommunikationen mellan myndigheterna i internrevisionsnätverket ska främjas.

Det är också stor skillnad mellan myndigheterna på nivå 1 och 2 angående vilken revisionsmetodik som tillämpas. Då myndigheterna på nivå 1 har kompetenta, utbildade internrevisorer och följer såväl revisionsplaner som avvikelshantering säkerställs syftet med revisionen, och man undviker skattning av mål och handlingsplaner i revisionen. Då inte avvikelser och för-

bättringsförslag dokumenteras finns risken att man i verksamheten upprepar samma åtgärder. Dokumenteras inte revisionsresultaten förlorar man också möjligheten att följa en utveckling av miljöledningssystemet oberoende av vilka personer som arbetar i verksamheten.

Att nivåindelningen i modellen inte följer Naturvårdsverkets indelning av miljöpåverkan är intressant om det är tänkt att det i framtiden ska ställas olika krav på revisionsomfattning beroende på i vilken grupp myndigheterna tillhör. Studien visar att även på nivå 1 och 2 i modellen finns myndigheter i grupp 3. En myndighet med stor indirekt miljöpåverkan som EKN har möjlighet att själv bli placerad i grupp 3, där myndigheter med främst direkt miljöpåverkan ska tillhöra. Om olika krav på revision i framtiden kommer att ställas på de olika grupperna finns en risk att flera myndigheter följer deras exempel.

Har myndigheten ett integrerat miljö- och kvalitetsledningssystem är det viktigt att säkerställa att miljörevision utförs. Revideras miljömålen upptäcks lättare målkonflikter med andra mål i verksamheten. Integreras miljömålen med verksamhetsmålen hamnar miljöledningen inte lika lätt vid sidan om myndighetens verksamhet där den antingen riskerar att somna in eller att hamna i intressekonflikter med övrig verksamhet. Arbetar myndigheten med de nationella miljökvalitetsmålen parallellt med miljöledningen och inte integrerat riskerar målkonflikter att uppstå.

Att begreppet revision kan ha en negativ klang kom fram bland några myndigheter. Om revision förknippas med något negativt uppfattas företeelsen negativ och hindrar därmed utvecklingen av miljöledningssystemet. Att istället byta begrepp till exempelvis förbättringar kan eventuellt försvåra kommunikationen både internt inom myndigheten och i kommunikationen med andra myndigheter och departement. Att istället lyfta fram det som är positivt med internrevisionen kan kanske vara mer konstruktivt.

5.3 Drivkrafterna att genomföra miljörevision är i vissa fall svaga

Då miljörevision är en del av det systematiska miljöarbetet inom ramarna för ett miljöledningssystem, kan det tyckas att det grundläggande motivet för revision kan sägas vara att organisationen vill ha ett väl fungerande ledningssystem. Alla myndigheterna i studien menar att revision är ett viktigt steg för att driva systemet framåt och att motivera personalen i miljöfrågorna, även de som inte utfört revision. Detta pekar på att något brister i drivkrafterna till revisionen. Resurserna som revisionen tar i anspråk i form av tid och pengar uppväger då inte det man vid myndigheten upplever att man vinner på att revidera miljöledningssystemet. Om det inte finns tillräckligt starka incitament till varför miljöledningssystemet ska drivas framåt verkar konsekvenserna av miljörevisionen upplevas i negativa termer i form av ökad arbetsbelastning, både i själva revisionsutförandet men framförallt efteråt då avvikelser ska åtgärdas.

Att revision ska utföras av miljöledningssystemet står i regeringsuppdragen men kravet upplevs som otydligt eller obefintligt av myndigheterna. Är myndigheten certifierad enligt en miljöledningsstandard har man ett externt krav på sig att utföra revision. Detta upplevs som en så pass starkt drivkraft att man uppfyller kravet. Men för de myndigheterna är kravet i regeringsuppdraget av underordnad betydelse gentemot standardkravet. Ingen av de certifierade myndigheterna hade utfört interna miljörevisioner före certifieringen, trots att de och fått regeringsuppdraget flera år tidigare och tre av de fyra myndigheterna upplevde att de hade infört miljöledningssystem.

Det är två av nio myndigheter i studien som inte är certifierade enligt en miljöledningsstandard som ändå utför revision. Deras drivkraft för att revidera systemet är inte externa krav

eller regeringsuppdraget, utan det faktum att miljöledningssystemet ska drivas framåt och att man vill uppdatera mål och handlingsplaner. Ju större myndigheten är desto mer resurser finns för miljöledningssystemet. Är myndigheten certifierad finns resurser för att utföra internrevisioner enligt kraven i ISO 14001. Men använder man en enklare revisionsmetodik, som på nivå 2, verkar myndighetens storlek eller resurser inte spela någon roll för incitamenten till revision. Det som driver då är personligt engagemang och en intresserad ledning.

Att uppdragen inte är tidsbestämda kan också leda till att man på myndigheten inte upplever det som ett krav att uppdatera satta mål och handlingsplaner inom en viss tid. Då verkar miljöledningssystemen lätt stanna av. Mål och handlingsplaner är satta och då upplever man att man uppfyllt regeringskravet. Även då råder olika uppfattningar om vad begreppet innebär. De ISO-certifierade myndigheterna tolkar "införa" som att följa PDCA-cykeln, där revision ingår som ett steg. Kombinationen att man upplever yttre krav som otydliga, att det inte finns någon tidsfrist för när det är dags att uppdatera miljömål och olika definitioner av begreppen i uppdraget verkar vara det största hindret till att utföra interna miljörevisioner. Det saknas alltså tydliga incitament.

Ett annat hinder verkar vara att uppdragen inte ligger i myndigheternas regleringsbrev. I och med det följs arbetet med miljöledningssystemet inte upp av Riksrevisionen då de reviderar årsredovisningen. Dock har SGU, som har i regleringsbrevet att integrera kvalitets- och miljöledningssystem, ändå inte med miljöledning i sin årsredovisning. Miljöledningssystemen följs istället upp av departementen direkt, något som de intervjuade myndigheterna, undantaget EKN, inte märkte av,. Det kan bero på att de intervjuade personerna inte var ledningsrepresentanter. Men då de alla på ett eller annat sätt var ansvariga för miljöledningssystemen tyder det på att återkopplingen från departementen inte kommer fram till dem som arbetar med miljöledningen och revisionen i den dagliga verksamheten. När uppdragen inte finns med i regleringsbrevet verkar det saknas en given anledning till att integrera miljöledningssystemen i verksamhetsplanen och i förlängningen med de nationella miljö kvalitetsmålen, men detta är något som denna studie inte har fördjupat sig i.

5.3 Indikatorer för ständiga förbättringar saknas ofta

Det är vad som händer efter en revision som avgör om den för ledningssystemet vidare eller inte. 76 % av myndigheterna rapporterar i 2005 års sammanställning att de i någon form arbetar systematiskt med ständiga förbättringar, 57 % använder nyckeltal och 20 % utför revision. Däremot verkar det råda olika uppfattningar om vad det innebär med ständiga förbättringar bland de myndigheter som redovisat till Naturvårdsverket. Frågan är vilken form av uppföljning som används för att konstatera ständiga förbättringar om inte nyckeltal eller någon annan form av mätbar indikator används.

I den föreliggande studien var de flesta myndigheterna av uppfattningen att ständiga förbättringar sker om man följer uppsatta mål och sätter upp nya. I ISO 14001 innebär ständiga förbättringar också att miljöledningssystemet förbättras, något som ska leda till förbättrad miljöprestanda. Utför myndigheten revision märks det om målen är uppfyllda, om ytterligare någon åtgärd måste utföras för att uppfylla dem, eller om de är för ambitiöst satta. SMHI är den enda myndighet som har en specifik indikator för ständiga förbättringar. Skogsstyrelsens mål är verksamhetsmål som är kopplade till ett nationellt miljö kvalitetsmål. Ständig förbättring av deras eget miljöledningssystem kan därmed tydligare kopplas till förbättringar av landets yttre miljö.

5.5 Metodreflektion

Att intervjuer med personer med andra funktioner på de studerade myndigheterna skulle ge en tydligare bild av myndigheternas miljöledning tål att upprepas. Att intervjuva någon som är väl insatt i miljöledningssystemet det kan innebära att resultaten blir missvisande för hur hela myndigheten ser på miljöarbetet. Att studien inte genomfördes anonymt grundar sig i att myndigheter är offentliga förvaltningar. De i studien ingående myndigheterna är inte anonyma för att få ut så mycket som möjligt av resultaten. Författaren är väl medveten om att detta kan innebära att intervjupersonerna svarat försiktigare på frågorna än vad de kanske skulle ha gjort annars.

6 Slutsats

I detta kapitel presenteras studiens slutsatser och några förslag på fortsatta undersökningsområden som kan vara intressanta att titta på i framtida studier av miljöledning i statliga myndigheter.

6.1 Slutsatser

- n Tre av de nio studerade myndigheterna utför inte formell revision av sina miljöledningssystem. I redovisningen till departement och Naturvårdsverket uppgav dock myndigheten att de genomfört miljörevision.
- n De viktigaste drivkrafterna att utföra interna miljörevisioner är yttre krav i form av standardkrav i ISO 14001 samt personligt engagemang och en intresserad ledning.
- n Kombinationen att myndigheterna i studien upplever de externa kraven som otydliga, att det inte finns någon tidsangivelse för när det är dags att uppdatera miljömålen, samt att det tillämpas olika definitioner av begreppen i uppdraget verkar vara det största hindret till att utföra interna miljörevisioner.
- n Hos myndigheter som använder verktyget interna miljörevisioner anser man att detta leder till ständiga förbättringar av miljöledningssystemet. Genom att använda revisionen som ett konstruktivt verktyg att arbeta utvärdera och uppdatera miljömålen och handlingsplanerna kan man på ett systematiskt visa på förbättring av miljöledningssystemet och i förlängningen också myndighetens miljöprestanda.

6.2 Frågeställningar för framtida studier

- n Kopplingen mellan arbetet med Sveriges miljö kvalitetsmål och miljöledningssystemen bör ytterligare utredas. Hur fungerar samordningen på myndigheterna och finns det några intressekonflikter?
- n Återkopplingen från departementen och dess betydelse för myndighetens verksamhet och motivation för systematiskt miljöarbete är något som denna studie bara skrapat på ytan. Hur viktig är kommunikationen och på vilket sätt fungerar den bäst?
- n PDCA-metodiken kontra myndigheternas nuvarande arbetssätt. Fungerar målstyrningen som det var tänkt? Förbättrings cykeln bygger på självreglering, men arbetar departement och myndigheter på ett sätt som stämmer överens med de standardiserade miljöledningssystemens metodik?

Referenser

- Almgren, R., Brorson T., 2003. *Miljörevision*. Green Business förlag.
- Almgren, R, Brorson, T., 2006. *ISO 14001 för små och stora företag*. SIS handbok 210:2006. SIS förlag.
- Ammenberg, J., 2004. *Miljömanagement*. Studentlitteratur.
- Gustavsson, B (red)., 2004. *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Studentlitteratur
- Hillary, R., 1998. *Environmental Auditing: Concepts, Methods and Developments*. International Journal of Auditing. No 2: pp 71-85
- Mattson, I., Pettersson, O. (red), 2003. *Svensk författningsspolitik*. SNS förlag
- Naturvårdsverket, 2004 *Rapport 5346: Miljöledning i statliga myndigheter. En Utvärdering*. (a)
- Naturvårdsverket, 2004 (b). *Rapport 5378: Miljöledningssystem i myndigheter 2003*.
- Naturvårdsverket, 2005. *Rapport 5485: Miljöledningssystem i myndigheter 2004*.
- Naturvårdsverket, 2006 (a). *Rapport 5579: Myndigheter för hållbar utveckling. Miljöledningssystem i myndigheter 2005*.
- Patel, R., Davidson, B., 2003. *Forskningsmetodikens grunder*. Studentlitteratur.
- Piper, L., Ryding, S-O., Henricson, C., 2004. *Ständig förbättring med ISO 14001*. SIS förlag.
- Svensk standard SS-EN ISO 14001:2004, 2004. *Miljöledning – Krav och vägledning (ISO 14001:2004)*. SIS förlag.
- Trost, J., 2003. *Kvalitativa intervjuer*. Studentlitteratur.
- Yin, R. K., 2003. *Case Study Research. Design and methods. Third edition*. Sage Publications.
- Zutshi, A., Sohal, A., 2003. *Environmental management system auditing within Australasian companies*. Managerial Auditing Journal, 18/8 2003 pp 637-648.
- Opublicerade källor:**
- Naturvårdsverket, 2006 (b). Redovisning av regeringsuppdrag. Rapporteringar med anknytning till miljömålssystemet
- Miljödepartementet, 2000. Lathund för miljöledning i staten.
- Regeringsbeslut 2 (2001-07-12 M2001/3171/Kn) ”Statsförvaltning för hållbar utveckling - uppdrag till myndigheter att införa miljöledningssystem”
- Regeringsbeslut 3 (2001-07-12 M2001/3172/Kn) ” Statsförvaltning för hållbar utveckling - uppdrag till myndigheter med ringa indirekt miljöpåverkan att införa ett förenklat miljöledningssystem”
- Regeringsbeslut 17 (2005-11-10 M 2005/4563/hm) ”Riktlinjer för redovisning av miljöarbete”
- Riksrevisionsverket, 1998. *Först ut! – Pilotmyndigheternas arbete med att införa miljöledningssystem*. Rapport RV 1998:25.
- Riksrevisionsverket, 2000.. *Miljömålen och återrapporteringen – en felande länk i resultatstyrningen*. Rapport RV 2000:29.
- Webbplatser:*
Naturvårdsverket, 2007: www.naturvardsverket.se (besökt 2007-01-03)

Naturhistoriska Riksmuseet, 2006: www.naturhistoriska.se (besökt 2006-11-24)
Miljömålsportalen, 2006: www.miljomal.nu (besökt 2006-11-15)
Miljörevisorerna i Sverige, 2007: www.mis.a.se (besökt 2007-01-04)
Sametinget, 2006: www.sametinget.se (besökt 2006-12-01)
Statens bostadskreditnämnd, 2006: www.bkn.se (besökt 2006-12-01)
Statens exportkreditnämnd, 2006: www.ekn.se (besökt 2006-12-01)
Statens väg- och transportforskningsinstitut, 2006: www.vti.se (besökt 2006-11-24)
Sveriges Geologiska Undersökning, 2006: www.sgu.se (besökt 2006-11-24)
Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut, 2006: www.smhi.se (besökt 2006-11-24)
Regeringen, 2006: www.regeringen.se (besökt 2006-11-24)
Verket för näringslivsutveckling, 2006: www.nutek.se (besökt 2006-11-24)

Bilaga 1

Intervjufrågor

Allmänt

- Vad är din titel?
- Vilka är dina arbetsuppgifter?
- Har du utbildning i miljöledningssystem? Vad?
- Hur många anställda har myndigheten?
- Under vilket departement lyder myndigheten?
- (Omfattas myndigheten av internrevisionsförordningen?)
- Hur ser organisationen kring miljöfrågor ut?
- Beskriv det övergripande ledningssystemet för myndigheten. Hur kopplas miljöledningssystemet till det övergripande ledningssystemet och/eller andra system?

Miljöledningssystem

- Hur länge har myndigheten haft MLS?
- Varför införde man MLS?
- Vilket år fick myndigheten MLS-uppdrag?
- Är myndigheten certifierad enligt ett standardiserat MLS?
 - § Om ja: vilken standard??
hur länge har myndigheten varit certifierad?
vilka incitament ledde till certifieringen?
Vad innebär begreppet/hur säkerställer ni 'ständig förbättring' i ert MLS?
 - Om nej: Hur är MLS uppbyggt?
Vad innebär begreppet/hur säkerställer ni 'ständig förbättring' i ert MLS?

Revision

Extern revision:

- har myndighetens MLS reviderats externt?
- Vem utförde revisionen/revisionerna?
- Vilka är konsekvenserna av de miljörevisionerna?
- Bidrar de externa miljörevisionerna på ett konstruktivt sätt till myndighetens miljöarbete? Om ja, motivera svaret. Om nej, motivera svaret.

Intern revision:

- vad var incitamenten för att börja utföra internrevision av MLS?/varför reviderar ni MLS/ varför har ni angett att ni reviderar systemet i den årliga rapporten?
- Vilka krav finns på revision av MLS? (ISO, uppdraget etc..)
- vilken/vilka typer av revisionsaktivitet har utförts?
- Vilka delar av MLS har revisionen omfattat?
- Vem/vilka har utfört revisionen/revisionerna? Vilken kompetens har de?
- Hur har revisionen/revisionerna planerats?
- Beskriv tillvägagångssättet vid en revision
- Hur arbetar ni fram checklistor?
- Hur går avvikelshanteringen till?
- Vad händer efter en revision? Vem tar del av rapporten och avvikelserna?
- Vad har internrevisionen gett för konsekvenser? (exempel: Positiva miljöeffekter? Förbättrat MLS? Bakgrund /inspel till myndighetens miljöstrategi? Identifikation av risker och möjligheter på miljöområdet? Besparingsmöjligheter har identifierats? Bättre kontakter med ledningen? Resurskrävande? Byråkratiskt? Osv.)
- Vad ser du som fördelarna med att revidera systemet? Motivera.
- Är myndigheten delaktig i nätverket för internrevision? Om ja: vilka förväntningar har du på det? Vad är fördelen med ett sådant nätverk?
- (om internrevisionsförordningen: ingår miljörevision?)

Miljömål

- hur arbetar myndigheten med miljömål?
- Hur har ni kommit fram till att arbeta med just dessa mål?
- Har miljömålen reviderats? När? Konsekvenser?
- Vilka nyckeltal/indikatorer används? Varför dessa?

- Arbetar myndigheten med Sveriges nationella miljö kvalitetsmål? Vilket/vilka? På vilket sätt?
- Kopplas myndighetens miljöarbete i dagsläget ihop med de nationella miljö kvalitetsmålen? Hur?

Annan uppföljning

- Hur/på vilket sätt fungerar återkopplingen från departementet?
- Vad finns det för nyckeltal/indikatorer för ständig förbättring? Om det inte finns, vad skulle du kunna tänka dig skulle vara viktigt att följa upp hos er?
- Gör myndigheten några andra rapporteringar på miljöområdet?

Sammanfattande frågor

- Hur tycker du att MLS fungerar hos er?
- Tror du att arbetet med miljöledningssystemet hos förändras om miljöledningssuppdraget ingick i regleringsbrevet? Om ja: På vilket sätt?

Bilaga 2

Exempel på regeringsuppdrag om att införa miljöledningssystem:

Regeringsbeslut 2

2001-07-12 M2001/3171/Kn

Miljödepartementet Enligt sändlista nedan

Statsförvaltning för hållbar utveckling - uppdrag till myndigheter att införa miljöledningssystem

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge följande myndigheter och allmänna försäkringskassor i uppdrag att införa miljöledningssystem:

Domstolsverket, Statens pensionsverk, Utlänningsnämnden, Smittskyddsinstitutet, Statens institutionsstyrelse, Tullverket, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Specialpedagogiska institutet, Centrala studiestödsnämnden, Konstfack, Kungliga Konsthögskolan, Högskolan Dalarna, Blekinge Tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Statens skolor för vuxna, Specialskolemyndigheten, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Moderna museet, Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet, Statens Sjöhistoriska museer, Statens försvarshistoriska museer, Statens museer för världskultur, Statens musiksamlingar, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Integrationsverket samt de allmänna försäkringskassorna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

I det följande innefattas allmänna försäkringskassor i begreppet myndigheter. Myndigheterna skall systematisera miljöhänsyn i sina ordinarie verksamheter. Detta skall ske genom att myndigheterna i sina centrala styrdokument anger tydliga riktlinjer, mål och åtgärder för hur miljöhänsyn skall tas samt klargör ansvarsförhållandena för att ta miljöhänsyn och slår fast rutiner för uppföljning och redovisning av resultat.

Myndigheterna skall

1. ta fram en projektplan för införandet av ett miljöledningssystem som skall innehålla en tidsplan samt uppgifter om hur införandet skall organiseras och vilka som är ansvariga för införandet. Projektplanen skall redovisas senast den 5 oktober 2001 till respektive sakdepartement och till Miljödepartementet. De allmänna försäkringskassorna skall redovisa till Riksförsäkringsverket,
2. göra en miljöutredning av myndighetens interna och externa verksamhet, dvs. kartlägga de direkta och indirekta miljöeffekter som myndighetens verksamhet kan ge upphov till,
3. utarbeta en miljöpolicy,
4. utarbeta mål för miljöarbetet,
5. utarbeta en handlingsplan för fortsatt integrering av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet,
6. särskilt arbeta för att inom ramen för gällande regelverk miljöanpassa sina upphandlingar,
7. dokumentera, redovisa, följa upp, revidera och fortlöpande förbättra miljöarbetet,
8. integrera miljöledningssystemet i den ordinarie verksamheten.

De myndigheter som omfattas av uppdraget benämns *miljöledare 2001*. Myndigheternas arbete med att genomföra uppdraget skall så långt som möjligt inriktas på förebyggande insatser och i enlighet med de nationella miljökvalitetsmålen (se prop. 1998/99:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183 och prop. 2000/01:130) samt målen för en ekologiskt hållbar utveckling (se regeringsskrivelsen Ekologisk hållbarhet skr. 1997/98:13 samt skrivelserna Hållbara Sverige skr. 1998/99:5, 1999/2000:13 och 2000/01:38). Myndigheterna skall fokusera på insatser som ligger inom ramen för myndigheternas ordinarie uppdrag. I de fall gällande regelverk utgör hinder för integreringsarbetet skall detta rapporteras till respektive myndighets sakdepartement. Arbetet skall ske inom befintliga ekonomiska ramar. Redovisningarna skall i tillämpliga delar följa de särskilda riktlinjer som beslutades av regeringen den 3 februari 2000 (M2000/34/Kn). Uppdraget skall redovisas till regeringen genom en särskild rapport till respektive sakdepartement med kopia till Naturvårdsverket i samband med myndigheternas ordinarie årsredovisningar. Miljöutredningen samt miljöpolicy, miljömål och handlingsplan samt uppgift om hur miljöledningssystemet har integrerats i den ordinarie verksamheten skall redovisas i samband med årsredovisningen 2003. Arbetet med att miljöanpassa myndighetens upphandlingar skall också redovisas. Redovisning av det fortsatta miljöledningsarbetet; revidering av policy och mål samt resultat av miljöarbetet etc. skall därefter ske årligen i samband med årsredovisningen. De allmänna försäkringskassorna skall redovisa sitt arbete till Riksförsäkringsverket. Riksförsäkringsverket får i uppdrag att sammanställa redovisningarna från de allmänna försäkringskassorna och redovisa sammanställningen till regeringen.

3

Bakgrund

För att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling behöver myndigheternas miljöarbete utvecklas. Detta kan åstadkommas genom att miljöledningssystem införs, vilket innebär att miljöhänsyn och resurshushållning integreras i den ordinarie verksamheten. Ett sådant arbete leder till tydliga riktlinjer och mål, klargjorda ansvarsförhållanden, rutiner för uppföljning, redovisning av resultat samt till att ambitionsnivån i miljöarbetet kontinuerligt kan höjas. Sedan i december 1996 har 138 statliga myndigheter fått regeringens uppdrag att införa miljöledningssystem. Genom regeringsbeslut denna dag får 49 statliga myndigheter ett motsvarande uppdrag och 47 statliga myndigheter får i uppdrag att införa ett förenklat miljöledningssystem. Processen har hittills inom Regeringskansliet samordnats av Miljödepartementet. I takt med att miljöarbetet utvecklas inom myndigheterna, uppkommer i allt högre grad frågor som mer direkt rör myndigheternas kärnverksamheter och därmed de olika sakdepartementen. Således kommer ansvaret för att myndigheterna inför miljöledning i allt högre grad att ligga på sakdepartementen. Sakdepartementen skall följa och stödja sina respektive myndigheters arbete. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att stödja myndigheterna genom utbildning i miljöledningssystemets olika delar.

Skälen för regeringens beslut

Miljöledningssystem är ett effektivt verktyg för att systematisera miljöhänsyn i den ordinarie verksamheten. Miljöledningssystem skall ses som ett verktyg för myndighetens totala miljöarbete med bl.a. de nationella miljökvalitetsmålen och det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling.

Erfarenheterna hittills av att införa miljöledningssystem inom staten är positiva. Att kunna påvisa förändringar i miljön dröjer, men positiva effekter av systemet syns redan nu i de interna verksamheterna i form av förbättrad avfallshantering, reducerad energi- och pappersanvändning och ökad miljöanpassning i upphandlingar samt genom integrering av miljöhänsyn i den utåtriktade verksamheten.

Det är angeläget att arbetet med att förbättra statsförvaltningens miljöarbete breddas ytterligare och att samtliga myndigheter som ger upphov till en negativ miljöpåverkan genom sin administration och genom sina beslutsprocesser inför miljöledningssystem.

På regeringens vägnar

Kjell Larsson

4

Gunilla Blomquist

Sändlista

Domstolsverket

Statens pensionsverk

Utlänningsnämnden

Riksförsäkringsverket

Stockholms läns allmänna försäkringskassa

Uppsala läns allmänna försäkringskassa

Södermanlands läns allmänna försäkringskassa

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa

Kronobergs läns allmänna försäkringskassa

Kalmar läns allmänna försäkringskassa

Gotlands läns allmänna försäkringskassa

Blekinge läns allmänna försäkringskassa

Skåne läns allmänna försäkringskassa

Hallands läns allmänna försäkringskassa

Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa

Värmlands läns allmänna försäkringskassa

Örebro läns allmänna försäkringskassa

Västmanlands läns allmänna försäkringskassa

Dalarnas läns allmänna försäkringskassa

Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa

Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa

Norrbottnens läns allmänna försäkringskassa

Smittskyddsinstitutet

Statens institutionsstyrelse

Tullverket

Ekonomistyrningsverket

Konjunkturinstitutet

Arbetsgivarverket

Specialpedagogiska institutet

Centrala studiestödsnämnden

Konstfack

Kungliga Konsthögskolan

Högskolan Dalarna
Blekinge Tekniska högskola
Luleå tekniska universitet
5
Statens skolor för vuxna
Specialskolemyndigheten
Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde
Moderna museet
Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet
Statens sjöhistoriska museer
Statens försvarshistoriska museer
Statens museer för världskultur
Statens musiksamlingar
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
Integrationsverket
Kopia till
Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Utrikesdepartementet
Försvarsdepartementet
Socialdepartementet
Finansdepartementet
Utbildningsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Riksrevisionsverket
Naturvårdsverket
Högskoleverket

Bilaga 3

Förteckning över granskade dokument

Myndighet	Dokument
BKN	Årsredovisning, miljöpolicy, handlingsplan
EKN	Årsredovisning, miljöpolicy, miljöredovisning
Naturhistoriska riksmuseet	årsredovisning, miljöpolicy, handlingsplan
NUTEK	Årsredovisning, verksamhetsplan
Sametinget	-
SGU	Årsredovisning, revisionsplan, revisionsrapport, miljöpolicy
Skogsstyrelsen	Revisionsplan, revisionsrutin, revisionsrapport, exempel på avvikelser, exempel på notering, årsredovisning
SMHI	Årsredovisning, revisionsrapport, revisionsrutin, miljöpolicy
VTI	Årsredovisning, kvalitetsrevisionsrapport