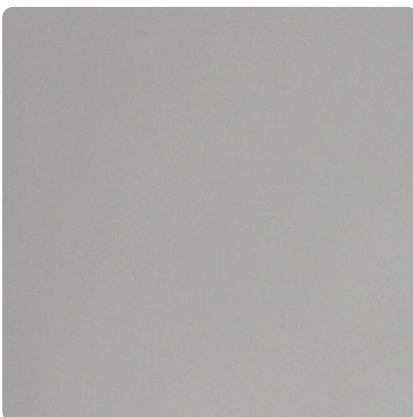


Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll

En utvärdering

RAPPORT 6486 • FEBRUARI 2012



Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll

En utvärdering

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6486-0

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2012

Elektronisk publikation

Omslagsbild: Scanpix

Förord

Enligt miljöbalken har alla som bedriver verksamhet som kan påverka människor eller miljön ett ansvar för att kontrollera sin verksamhet och arbeta förebyggande så att inga skador eller olägenheter uppkommer. Verksamhetsutövarens egenkontrollansvar är en viktig beståndsdel i hur miljöbalken ska uppfyllas. Tillsynsmyndighetens roll är att granska egenkontrollen samt bedöma om den är tillräcklig. Flera tidigare undersökningar har haft fokus på genomförandet av tillsyn och de operativa tillsynsmyndigheternas arbete med detta. Verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll har inte studerats lika ofta. Avsikten är att denna utvärdering ska kunna bidra till att öka kunskapen om verksamhetsutövares perspektiv på egenkontrollen.

Utvärderingen syftar till att utgöra ett underlag och ett verktyg för Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning att utveckla sin tillsynsvägledning och vägledning till verksamhetsutövarna. Utvärderingen är genomförd inom ramen för Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning. Rapporten ska kunna vara ett bidrag till att få till stånd en bättre egenkontroll och därmed ett effektivare förebyggande miljöarbete och förbättringar för miljön.

Denna utvärdering är den tredje och sista i en serie som Sektionen för utvärdering genomfört inom ramen för Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning. Den första behandlade tillsynsplaneringens styrande roll och den andra behandlade de operativa tillsynsmyndigheternas tillsyn över egenkontrollen.

Utvärderingen är ett internt uppdrag från Naturvårdsverkets Enhet för tillsynsvägledning och annan vägledning till Sektionen för utvärdering. Utvärderingen har genomförts av Björn Persson, projektledare, och Hans ten Berg. Den slutliga rapporten har godkänts av avdelningschef Eva Thörnelöf, Avdelningen för analys och forskning.

Innehåll

FÖRORD	3
INNEHÅLL	4
SAMMANFATTNING	6
SUMMARY	8
INLEDNING	10
Verksamhetsutövarnas perspektiv	10
Miljöledningssystemens betydelse	11
Syfte	12
Genomförande	12
En jämförande utvärderingsmodell fångar viktiga erfarenheter	13
Analytiskt ramverk	13
Metoder för datainsamling	15
Avgränsning	16
RESULTAT FRÅN ENKÄT- OCH INTERVJUUNDERSÖKNINGAR	18
Bakgrundsfakta om enkätrespondenterna	18
Kunskap om miljöbalkens regler om egenkontroll	18
Regelefterlevnaden mycket god enligt egen bedömning	20
Drivkrafter för miljöarbetet och egenkontrollen	22
Drivkrafter för egenkontrollen	22
Drivkrafter för miljöarbetet	25
Hur uppfattar verksamhetsutövarna myndigheternas tillsyn över egenkontrollen?	27
Hur kan tillsynen över egenkontrollen utvecklas?	27
Hur ofta får verksamhetsutövaren tillsynsbesök?	30
Kan verksamhetsutövaren skilja ut tillsyn över egenkontrollen från övrig miljöbalkstillsyn?	31
Hur genomförs tillsynen av egenkontroll?	32
Framgångsfaktorer för god egenkontroll, men vilka är hindren?	33
Varför har egenkontrollen svårt att få genomslag hos C-verksamheter?	34
DISKUSSION	36
Tillsynens inverkan på egenkontrollen	36
Miljöledningssystemens komparativa fördelar	37
Frivillighet	38

Kommunikation	39
Affärsnytta	39
Slutsatser	39
Tillsynen fungerar – men är ingen motor för egenkontrollen	39
Normerande drivkrafter starkare än förväntat	40
Miljöledningssystem ger tydligare drivkraft	40
Mer tillsyn över vissa anmälningspliktiga verksamheter	40
Kommunikationen ett förbättringsområde	41
Hur kan vi utveckla tillsynen? Differentiering ett nyckelord	41
KÄLLFÖRTECKNING	43
Tryckta källor	43
Elektroniska rapporter, dokument och källor på nätet	44
BILAGA 1	45
Intervjuguide Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll	45
BILAGA 2	47

Sammanfattning

Enligt miljöbalken har alla som bedriver verksamhet som kan påverka människor eller miljön ett ansvar för att kontrollera sin verksamhet och arbeta förebyggande så att inga skador eller olägenheter uppkommer. Att reglerna om verksamhetsutövares egenkontroll följs är av stor strategisk betydelse för genomdrivandet av miljöbalken. I denna utvärdering har verksamhetsutövares arbete med egenkontroll evaluerats. Utvärderingen är den tredje och sista i en serie utvärderingar som Sektionen för utvärdering genomför med Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning som beställare.

Utvärderingen ska utgöra ett underlag och ett verktyg för Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning att utveckla sin tillsynsvägledning och vägledning till verksamhetsutövarna. Rapporten ska kunna vara ett bidrag till att få till stånd en bättre fungerande egenkontroll, därmed effektivare förvaltning och möjlighet till bättre förutsättningar för miljön. Utvärderingen ska bland annat besvara om verksamhetsutövarna känner till reglerna för egenkontroll, om de följer reglerna, om tillsynen över egenkontrollen fungerar som en drivkraft för verksamhetsutövarnas egenkontroll. Vidare ska utvärderingen svara på om myndigheternas tillsyn över egenkontrollen kan utvecklas samt varför myndigheternas tillsyn har svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga verksamheter.

Utvärderingen syftar till ett ökat lärande och har en ambition att fånga viktiga erfarenheter genom att jämföra verksamhetsutövare med bedömd god respektive bedömd mindre god egenkontroll. För att få så hög svarsfrekvens som möjligt och ett jämförbart urval har vi valt att låta tolv tillsynsmyndigheter, nio kommuner och tre länsstyrelser göra ett urval av tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamhetsutövare.

Datainsamlingen baserar sig på fyrtio telefonenkäter och tretton djupintervjuer. Utöver förstudie och datainsamling har litteratur, rapporter och webbsidor använts som underlag till utvärderingen.

Utvärderingen visar att verksamhetsutövarna anser sig ha god kännedom om reglerna för egenkontroll. Verksamhetsutövarna anser att de följer reglerna på ett tillfredsställande sätt. Denna bedömning påverkas inte av huruvida verksamhetsutövarna bedöms ha god eller mindre god egenkontroll. Myndigheternas tillsyn över egenkontrollen upplevs av de flesta som bra. Samtidigt menar många verksamhetsutövare, i synnerhet de som har certifierade miljöledningssystem, att tillsynen påverkar deras arbete med egenkontroll i ganska liten utsträckning. Lagefterlevnad, att allmänt minska miljöpåverkan samt kraven i miljöledningssystemen ansågs påverka arbetet med egenkontroll i högre utsträckning än tillsyn. Nittio procent av verksamhetsutövarna svarade också att de skulle utföra egenkontroll i samma utsträckning även om tillsynen helt upphörde.

Ekonomi, brist på tid, komplexitet och brist på kompetens angavs vara de vanligaste orsakerna till varför tillsyn över egenkontroll har haft svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga verksamheter. Verksamhetsutövare för anmälningspliktiga verksamheter ser sig inte heller som miljöbovar vilket också påverkar deras förhållningssätt till egenkontrollen. Om det råder brist på ekonomi och tid prioriteras inte egenkontrollen.

Utvärderingen visar att miljöledningssystemen är betydelsefulla för verksamhetsutövarens egenkontroll. De verksamhetsutövare som anslutit sig till ett miljöledningssystem talar om drivkrafter som är sprungna ur ett konkurrensperspektiv där miljöledningssystemen inte bara innebär stöd i form av rutiner och system utan också en signal till marknaden om att företaget är konkurrenskraftigt. Ofta är miljöledningscertifikat också ett krav från kunder. Tillsynen borde enligt flera intervju-personer differentieras så att mer tillsynsresurser läggs på de verksamhetsutövare som inte är certifierade eller inte har god egenkontroll medan tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter främst borde gå via den periodiska besiktningen och detaljtillsyn. Detta skulle kunna vara ett sätt för tillsynsmyndigheterna att få större genomslag för tillsyn över egenkontroll hos anmälningspliktiga verksamheter.

Ett utfall av enkät och intervjuer är att mindre än hälften ansåg att de kunde skilja ut tillsynen av egenkontrollen från övrig tillsyn av miljöbalken. Detta gällde både tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Viktiga önskemål från verksamhetsutövarnas sida var också mer stöd och dialog från tillsynsmyndigheterna samt att flera ville att myndigheten skulle visa exempel på god egenkontroll.

Utvärderingens slutsatser är att ökad differentiering av tillsynen bör övervägas så att resurserna läggs på dem med sämst egenkontroll eller de verksamhetsutövare som inte är certifierade enligt något miljöledningssystem. Vidare bör dialogen anpassas till verksamhetsutövarens nivå.

Summary

According to the Environmental Code, every operator of activities that can affect people or the environment is responsible for monitoring these activities, and acting to prevent the occurrence of injuries, damage, or nuisance. Compliance by operators with self-audit rules has great strategic importance for the implementation of the Environmental Code. This assessment of the self-monitoring efforts of operators is the third in a series of reports that the Section for Evaluation has issued at the instructions of the Office of Guidance on Inspection and Enforcement.

This assessment is meant to serve as documentation, as well as a tool, for the Office of Guidance on Inspection and Enforcement to develop its guidelines on enforcement for operators. This report should be able to contribute to improved self-audits, and thereby more efficient administration, which in turn, should benefit the environment. This assessment should determine whether or not the operators are familiar with the self-audit rules, whether they comply with these rules, and whether supervision of self-audits encourages self-audits by operators. In addition, this report should determine whether government agency supervision of self-audits can be improved, as well as why it is difficult for supervision by government agencies to impact operations required to report.

This assessment is intended to increase understanding and preserve valuable experiences by comparing operators with self-audits considered satisfactory with those operators with less than satisfactory self-audits. In order to ensure the highest possible response rate, we have instructed twelve regulatory agencies, nine municipalities, and three county administrative boards to select a number of operators who require permits and are obligated to file reports. Data collection is based on forty surveys by telephone, as well as thirteen in-depth interviews. In addition to a preliminary study and data collection, literature, reports and websites have been used as a basis for this assessment.

According to the assessment, there is a good level of familiarity on the part of the operators with the rules for self-auditing. The operators consider their compliance with the rules to be satisfactory. This opinion is affected by whether the operators are considered to have satisfactory or less than satisfactory self-auditing. The supervision by government agencies is considered as something beneficial by many operators, especially by those who have a certified environmental management system. These regard supervision as having only a limited effect on their self-audit efforts. Legal compliance, the achievement of generally reduced environmental impact, as well, as the requirements of the environmental management systems were deemed to affect self-auditing efforts more than supervision does. Of operators, ninety per cent also answered that they would implement self-audits to the same extent, even if supervision ceased completely.

Financial factors, lack of time, and complexity and lack of expertise were considered the most important factors explaining why it has been difficult for supervision of self-auditing to impact operations required to report. In addition, operators required to report do not regard themselves as environmental villains, and this also affects their attitude toward self-auditing. If there is not enough time or financial resources available, self-audits are not prioritised.

The assessment shows that environmental management systems are important to operator self-audits. Those operators who have adopted an environmental management system mention impetus originating a competitive perspective in which the environmental management systems not only provide support in the form of routines and systems, but are also a signal to the market that the business in question is competitive. Environmental management certification is also often required by customers. According to several interviewees, government supervision should be differentiated so that more supervisory resources are directed at operators that are not certified or do not have satisfactory self-auditing, whilst supervision of operations requiring permits should primarily be done through periodic inspections and spot checks. This could be one way for regulatory agencies to increase the impact of their supervision of self-audits of operations required to report.

One outcome of the survey and interviews is that less than half of the respondents felt that they could differentiate between supervision of self-auditing and other supervision pursuant to the Environmental Code. This applied both to operations requiring a permit and operations required to report. Requests and suggestions by operators also included having regulatory agencies provide more support and dialogue, and having agencies show them examples of good self-audits.

The assessment concludes that increased differentiation of supervision should be considered, so that more resources are directed to those with the worst self-auditing, or those operators who are not certified according to any environmental management system. In addition, discussions should be adapted to the level of the operator in question.

Inledning

”Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.” (Miljöbalkens 26 kap. 19 §.)

Enligt miljöbalken har alla som bedriver verksamhet som kan påverka människor eller miljön ett ansvar för att kontrollera sin verksamhet och arbeta förebyggande så att inga skador eller olägenheter uppkommer. Egenkontroll är ett effektivt hjälpmedel för att uppfylla miljöbalkens krav och beslut från myndigheter. God egenkontroll ger verksamhetsutövaren kunskap om verksamhetens miljöpåverkan. När egenkontrollen fungerar är det därför ett bra sätt att nå lagefterlevnad och minska riskerna för miljön.

Kravet på egenkontroll innebär att verksamhetsutövare regelbundet ska kontrollera verksamheten och dess påverkan på miljön. Det kan de till exempel göra genom att planera och organisera sitt miljöarbete och genom beräkningar, undersökningar, andra utredningar eller mätningar. Genom att införa rutiner för till exempel hur utrustning ska hanteras, kan de minska risken för onödiga utsläpp eller sänka energiförbrukningen. Genom att sedan följa upp mätresultat och andra resultat från undersökningar kan de identifiera förbättringsområden (Naturvårdsverkets hemsida).

Omfattningen och detaljeringsgraden på egenkontrollen ska stå i proportion till verksamheten (dess typ, storlek och omfattning) och den påverkan på miljön och människor som kan uppstå. Tillsynsmyndighetens uppgift är att kontrollera att lagen efterlevs och att vidta åtgärder om så inte är fallet. När det gäller egenkontrollen, ska de arbeta för att den utformas så att verksamhetsutövaren själv kan förvissa sig om att alla krav efterlevs även när tillsynsmyndigheten inte är på plats. De ska också arbeta för att egenkontrollen ska fungera som ett styrinstrument i verksamheten, en ”motor” för miljöarbetet (Naturvårdsverket 2011).

Verksamhetsutövarnas perspektiv

Miljöbalken har varit i kraft i mer än 10 år. Signaler har kommit från tillsynsenheten på Naturvårdsverket om att egenkontrollen är ojämnt utvecklad. Ett särskilt problem är dålig egenkontroll hos små verksamhetsutövare. Tidigare har myndigheternas tillsyn över egenkontrollen utvärderats utifrån Naturvårdsverkets ansvar för tillsynsvägledning. I denna utvärdering ska verksamhetsutövarens arbete med egenkontroll evalueras. Verksamhetsutövarens perspektiv i tillsynen av miljöbalken finns beskrivet i ett fåtal studier. Vi har funnit ett examensarbete vid Mälardalens Högskola i samarbete med Miljökontoret i Linköping och Miljö- och hälso-

skyddsförvaltningen i Västerås. Målet var att få en fördjupad förståelse för hur egenkontrollen används i verksamheten samt hur tillsynen uppfattas av verksamhetsutövarna. Examensarbetets slutsats var att verksamhetsutövarnas upplevelser av tillsynen är till övervägande del positiv. Egenkontrollarbetet hos verksamhetsutövarna är dock varierande. Studien visar att det systematiska miljöarbetet behöver stärkas på många företag, särskilt vid de mindre verksamheterna. Rådgivningen bör stå i fokus enligt de verksamhetsutövare som deltog i undersökningen. Antingen bör miljökontoren utöka sin information och rådgivning alternativt klarlägga för verksamhetsutövarna, genom information, vilken rådgivande roll myndigheten egentligen har (Erikson 2008). Studier av Svenska miljöinstitutet, IVL, visar även de att verksamhetsutövarna hade en positiv inställning till tillsyn över egenkontrollen men att egenkontrollen är bristfällig, särskilt bland mindre företag. Verksamhetsutövare önskar mer koordination av tillsynsmyndigheter men inte samordnade besök. Kunskaperna om drivkrafterna för lagefterlevnad i små företag är bristfälliga. Rädslan för att miljöbrott ska upptäckas vid tillsynsbesök utgör inte någon stark drivkraft. Det är snarare miljökunskap och kunskap om miljölagstiftningen som gör att lagefterlevnaden förbättras (IVL 2005, 2008). Även en amerikansk studie drar samma slutsats (Gunningham, Thornton och Kagan 2005).

Miljöledningssystemens betydelse

Flera svenska undersökningar från senare år visar att många stora företag sedan länge bedriver ett förebyggande miljöarbete (se Arnfalk et. al. 2008, Svenskt Näringsliv 2007, Enell et. al. 2009). Undersökningarna visar också att företag med miljöledningssystem i allmänhet har ett mer utvecklat miljöarbete.

En undersökning som studerar svensk tillverkningsindustri visar att bland företag med tusen anställda eller fler har samtliga företag certifierade miljöledningssystem. Med färre anställda sjunker också andelen miljöcertifierade företag. Bland företag med mellan femtio och nittionio anställda är andelen företag som har certifierade miljöledningssystem knappt 60 procent (Arnfalk et. al. 2008).

I sin handbok *Operativ tillsyn* (Naturvårdsverket 2001) skriver Naturvårdsverket följande:

”...ett skäligt antagande är [därför] att förutsättningarna för en god egenkontroll är bättre i en verksamhet med ett miljöledningssystem, särskilt om detta är certifierat eller kontrollerat av ett ackrediterat organ. Myndigheten bör så långt det är möjligt förenkla tillsynen över verksamheter med certifierade miljöledningssystem.”

För myndigheten handlar det om att hitta en avvägning mellan dess grundläggande skyldigheter och möjligheter till förenklingar, prioriteringar och främjande av egenansvar. I Naturvårdsverkets handbok *Egenkontroll – en fortlöpande process* (Naturvårdsverket 2001) som vänder sig till verksamhetsutövare, skriver verket angående ledningssystem *”Du som redan har infört sådana system kan bygga*

vidare på dem som redan finns och samordna egenkontrollen med dem så långt det är praktiskt lämpligt.”

Kunskapen om huruvida miljöledningssystemen leder till en bättre miljö är ännu oklar. Det finns dock indikationer på att arbetet med miljöledningssystem är lönsamt om kostnadsbesparande åtgärder som exempelvis energibesparing och minskad resursförbrukning inkluderas. Det är dock relativt ovanligt att företag följer upp den ekonomiska nyttan med, eller kostnaderna för tillämpningen av, sitt miljöledningssystem (Naturvårdsverket 2003). En amerikansk studie visar dock att företag som var anslutna enligt frivilliga miljöprogram inte kunde påvisa några positiva miljöeffekter jämfört med företag som inte var anslutna till sådana program (Darnall och Sides 2008).

Syfte

Utvärderingen ska utgöra ett underlag och ett verktyg för Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning att utveckla sin tillsynsvägledning och vägledning till verksamhetsutövarna. Rapporten ska kunna vara ett bidrag till att få en bättre fungerande egenkontroll till stånd, därmed ett mer effektivt förebyggande miljöarbete och möjlighet till förbättringar för miljön.

Föreliggande utvärdering är den tredje och sista i en serie utvärderingar som Sektionen för utvärdering genomför med Enheten för tillsynsvägledning och annan vägledning som beställare.

Utöver huvudsyftet kommer utvärderingen att söka besvara följande kärnfrågor:

- 1) Har verksamhetsutövarna kunskap om miljöbalkens regler om egenkontroll? Om så är fallet, anser verksamhetsutövarna att de följer dessa regler?
- 2) Hur fungerar tillsynen som drivkraft, i jämförelse med andra drivkrafter, för verksamhetsutövares egenkontrollarbete? Varför ser det ut som det gör?
- 3) Hur uppfattar verksamhetsutövarna myndigheternas tillsyn över egenkontrollen, exempelvis tillsynens inriktning och metoder? Varför uppfattar de det på detta sätt?
- 4) Varför har tillsynen över egenkontrollen haft svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter?

Genomförande

I och med att verksamhetsutövarna är många och diversifierade är metod, teori och urvalsmetod viktig för att utvärderingens syfte och frågeställningar ska kunna besvaras. Utvärderingens mål är att öka Naturvårdsverkets kunskap varför metod, teori och urvalsmetod har tagit utgångspunkt ur ett lärandeperspektiv.

En jämförande utvärderingsmodell fångar viktiga erfarenheter

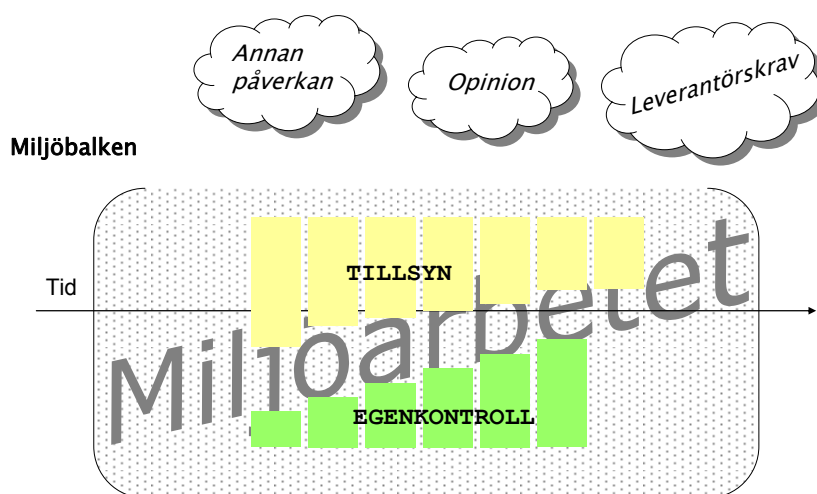
För att skapa ett lärandeperspektiv och vägledning kan en komparativ eller jämförande utvärderingsmodell antas. Modellen baseras oftast på positiva jämförelseobjekt, så kallad ”best practice” eller ”bästa praxis” (Sandberg och Faugert 2007). Utvärderingens lärande ansats gör det värdefullt att utgå ifrån exempel på verksamhetsutövare som har god egenkontroll. För att ytterligare förstå drivkrafter, framgångsfaktorer och hinder i tillsynen av egenkontroll ser vi anledning att jämföra verksamhetsutövare som har god egenkontroll med verksamhetsutövare som har brister i densamma. En jämförelse kan bidra till att svara på frågan varför egenkontrollen är ojämnt utvecklad bland landets verksamhetsutövare och vad i tillsynen av egenkontrollen som kan fungera som drivkraft och hinder för god egenkontroll.

Den komparativa utvärderingsmodellens begränsningar ligger i tillgången på bästa praxis och att den kan beskrivas på ett tillräckligt innehållsrikt sätt för att jämförelser kan ske efter mätbara variabler. I slutändan handlar det om att välja jämförelseobjekt som uppfyller dessa variabler. Ett sätt att närma sig bästa praxis är att utgå från en idealmodell med utgångspunkt från forskning eller erfarenheter. Idealmodellen är ett pedagogiskt sätt att använda utvärderingsresultaten för att vägleda hur man ska gå till väga i framtiden (Sandberg och Faugert 2007). Vad beträffar en idealmodell av verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll är tillsynstjänstemän vid landets kommuner och länsstyrelser och deras erfarenheter en rimlig utgångspunkt.

I denna studie har vi bitt tillsynsmyndigheterna att göra ett urval som motsvarar deras egen uppfattning om vad som är god och mindre god egenkontroll.

Analytiskt ramverk

Den teoretiska ramen utgår från två olika perspektiv, nämligen tillsynen som en teoretisk drivkraft respektive övriga drivkrafter hos ett företag. En teoretisk utgångspunkt är att det finns ett utbytesförhållande mellan den operativa tillsynen och verksamhetsutövarens egenkontroll, där en liten eller outvecklad egenkontroll kräver en större insats från tillsynsmyndigheten. Ju mer egenkontrollen förbättras och ökar i betydelse för en verksamhets miljöarbete, desto mindre tillsynsinsats krävs (se figur 1). God egenkontroll kan frigöra resurser hos tillsynsmyndigheten som i sin tur kan tillföras objekt med otillräcklig egenkontroll. Programlogiken för verksamhetsutövarens egenkontroll grundar sig alltså på miljölagstiftningen och att tillsyn av egenkontrollen sker regelbundet. På så sätt utgör tillsynen en teoretisk drivkraft för egenkontrollen. Faktorer så som miljöcertifiering kan ge verksamhetsutövaren ett utvidgat stöd och rutiner som också påverkar egenkontrollen positivt.



Figur 1. Teoretisk utgångspunkt/programteori kring relationen mellan miljöarbetet, tillsynsinsatsen och egenkontrollen hos en verksamhetsutövare.

Företagande handlar om att ur ett vinstintresse producera varor och tjänster som fyller människors behov och ökar välbefindandet i samhället. Behoven är stora, resurserna räcker inte till samtidigt som många verksamheter påverkar miljön negativt, vilket är anledningen till att många länder frångått frivilliga överenskommelser mellan stat och företag och istället infört lagstiftning med administrativa styrmedel och subventioner för att minska miljöproblemen (Pihl 2003). En del av de administrativa styrmedlen är tillsyn och eventuell påföljd vid brott så som böter eller fängelsestraff.

Det finns också en rad teoretiska förklaringar till varför verksamhetsutövaren vill arbeta med egenkontroll. En förklaring är att företaget vill minimera sin risk för påföljder. En annan förklaring kan vara att miljöregler driver på företagets effektivitet. Ytterligare en förklaring kan vara att slippa dåligt rykte som kan tänkas påverka företagets vinst. Några teorier som nämns av Nordström och Palmér (2010) betraktar företaget som en del av sin omgivning som i sin tur på olika sätt påverkar företaget. Intressentteorin bygger på antagandet att det finns ett beroendeförhållande mellan företag och dess omgivning. Intressenterna kan bestå av stat, investerare, politiska organisationer, anställda, kunder och leverantörer. Det sker hela tiden ett utbyte mellan företag och intressenter, vilket skapar ett socialt ansvar hos företaget. Den omgivande miljön och företagets intressenter måste beaktas för att förstå företagets handlingar. Legitimitetsteorin förklarar företags agerande utifrån vad som betraktas som socialt agerande från företagets sida. Teorin förklarar varför lagar följs men också omgivningens krav och förväntningar. Givet ett ökat intresse och medvetenhet hos företagets omgivning kommer företaget att agera på ett sådant sätt att verksamheten uppfattas som legitim av omgivningen. I vissa fall kan strävan efter legitimitet handla om konkurrensfördelar eller överlevnadsstrategi. Den nyinstitutionella teorin pekar på tvingande, imiterande och normativa krafter som gör att organisationer liknar varandra alltmer. Tvingande krafter kan vara

lagstiftning och krav från andra företag och myndigheter. Imiterande krafter kan vara när företag följer andras exempel då de själva inte vet hur de ska agera. Normativa krafter utgörs av legitimerad kunskap i form av akademisk utbildning eller av professionella nätverk där nya idéer sprids. Utifrån nyinstitutionell teori är lagefterlevnad, konkurrens och etiska orsaker de vanligaste motiven till att företag utvecklar ett miljöarbete och miljörelaterade strategier (Nordström och Palmér 2010).

Företagarens ansvarstagande kan delas in i fyra sfärer; ekonomiskt, legalt, etiskt och filantropiskt. Att företaget tar ansvar ekonomiskt och legalt är först och främst ett för företaget internt mål. Det är först när företaget upplevs som etiskt eller filantropiskt som det betraktas som ansvarstagande av sin omgivning (Blomberg 2006). Att agera enligt samhällets normer kan vara en stark konkurrensfördel.

Metoder för datainsamling

Det finns tusentals verksamhetsutövare över hela Sverige som skiljer sig åt i storlek, verksamhetsutövning och bransch. Det är en utmaning att skapa mätbara variabler och beskriva god praxis precis som det är svårt att välja och jämföra verksamhetsutövare. För att få så hög svarsfrekvens som möjligt och ett jämförbart urval har vi valt att låta tolv tillsynsmyndigheter, nio kommuner och tre länsstyrelser göra ett urval av tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamhetsutövare. De tolv tillsynsmyndigheterna som valdes var de samma som deltog i djupintervjuer vid den utvärdering som tidigare gjorts av Naturvårdsverkets utvärderingssektion, som behandlar tillsyn över egenkontrollen (Naturvårdsverket 2011). Anledningen till att vi valde att använda oss av samma myndigheter var förutom att få hjälp med att välja ut verksamhetsutövare för datainsamlingen även att på ett naturligt sätt koppla ihop de två utvärderingarna med varandra. Datainsamlingen i denna utvärdering har gjorts med hjälp av två olika metoder.

DJUPINTERVJUER

Tretton semistrukturerade djupintervjuer har genomförts. Dessa har i de flesta fall genomförts via telefon. Vid två tillfällen har intervjuerna utförts vid verksamhetsutövarnas anläggningar.¹ För att få en spridning mellan olika typer av verksamhetsutövare gjordes fyra intervjuer med verksamheter med tillstånd från miljödomstol (A-verksamheter), fyra intervjuer med sådana som har tillstånd från länsstyrelse (B-verksamheter) samt fem intervjuer med anmälningspliktiga verksamheter (C-verksamheter). Urvalet gjordes så att var och en av de tolv myndigheterna ombads komma med förslag på någon eller några verksamhetsutövare som de

¹ Djupintervjuerna har spelats in med ljudupptagningsmaskin och transkriberats vid behov. Begreppet semistrukturerad innebär att en på förhand uppgjord intervjuguide med öppna frågor har använts som ram för intervjun. Inom ramen för denna intervjuguide har samtalen löpt fritt och möjlighet till följdfrågor och fördjupning har funnits.

bedömde skulle vara intresserade av att delta i undersökningen samt också bedömdes ha intressanta synpunkter att lämna. Totalt inkom förslag på arton verksamhetsutövare. En verksamhetsutövare per myndighet valdes ut för att få en jämn fördelning mellan A-, B- och C-verksamheter. Från en av myndigheterna kom två verksamhetsutövare att intervjuas. De allra flesta djupintervjuerna över telefon genomfördes på mellan fyrtiofem och sextio minuter, de två djupintervjuer som gjordes hos verksamhetsutövare tog något längre tid i anspråk.

TELEFONENKÄTER

Telefonenkäter har genomförts med fyrtio verksamhetsutövare inom någon form av miljöfarlig verksamhet. Samtliga bedriver sin verksamhet yrkesmässigt och var vid tillfället för enkäten klassificerade som anmälningspliktiga verksamheter, så kallade C-verksamheter. De nio kommuner som deltog i den förra utvärderingen ombads lämna förslag på tio verksamhetsutövare vardera, varav hälften skulle vara sådana som de bedömde ha god egenkontroll och hälften verksamhetsutövare med mindre god egenkontroll. I praktiken kom vi att få förslag på mellan sjuttio och åttio verksamhetsutövare. Utifrån dessa gjordes urvalet, varav hälften ansågs ha god egenkontroll. Urvalet är dock inte ett slumpmässigt urval och inte heller tillräckligt stort för att vara generaliserbart. Eventuella korsanalyser kan därför bara peka på likheter respektive olikheter hos de verksamhetsutövare som ingår i urvalet.

OM SJÄLVSKATTNING

I både djupintervjuer och telefonenkäter ställdes frågor där intervjupersonerna ombads att värdera sin verksamhets egenkontroll och miljöarbete (se bilaga 1 och 2). Telefonenkäter innebär också att respondenten måste svara med liten möjlighet till reflektion. En amerikansk studie (Lowman & Williams 1987) som behandlar validiteten i skattning av egna förmågor och kompetenser har visat att sambandet mellan självskattad och faktisk förmåga kan vara relativt begränsat.

FÖRSTUDIE

I utvärderingsarbetets början genomfördes en djupintervju med en verksamhetsutövare med lång erfarenhet av miljöledningsarbete och egenkontroll. Intervjupersonen rekommenderades av handläggare vid ett kommunalt miljökontor. En intervju genomfördes även med två miljöinspektörer. I intervjuerna ställdes frågor för att få en bakgrundsbild samt för att testa våra intervju- och enkätfrågor.

Avgränsning

Utvärderingen belyser verksamhetsutövarnas arbete med egenkontroll och deras perspektiv på tillsynen av egenkontrollen. Miljöledningsperspektiven behandlas i utvärderingen då perspektivet tangeras av flera utvärderingsfrågor. Detta är dock inte utvärderingens primära syfte.

Ett resultat av den förra utvärderingen i serien var att tillsynsmyndigheterna hade en oklar tolkning av begreppet systemtillsyn. Vi kan befara att begreppet är svårtolkat även för verksamhetsutövarna. Därför har benämningen ”tillsyn över verksamhetsutövarens egenkontroll” använts i intervjuer, enkäter och vid rapportskrivning.

I urvalet av verksamhetsbranscher avgränsas utvärderingen till verksamhetsutövare inom miljöfarlig verksamhet inom Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Resultat från enkät- och intervjuundersökningar

I detta kapitel redovisas resultaten från den telefonenkät och de djupintervjuer som genomförts. Till stor del används utvärderingens kärnfrågor som disposition för hur resultaten redovisas. I texten redovisas resultat från enkät och intervjuer sida vid sida. Samtliga figurer i kapitlet redovisar dock endast resultat ur enkäten. Djupintervjuerna redovisas enbart i löpande text. Vi benämner genomgående de verksamhetsutövare som besvarat enkäten för ”enkätresponder” eller enbart ”responder” och de verksamhetsutövare vi djupintervjuat för ”intervjupersoner”.

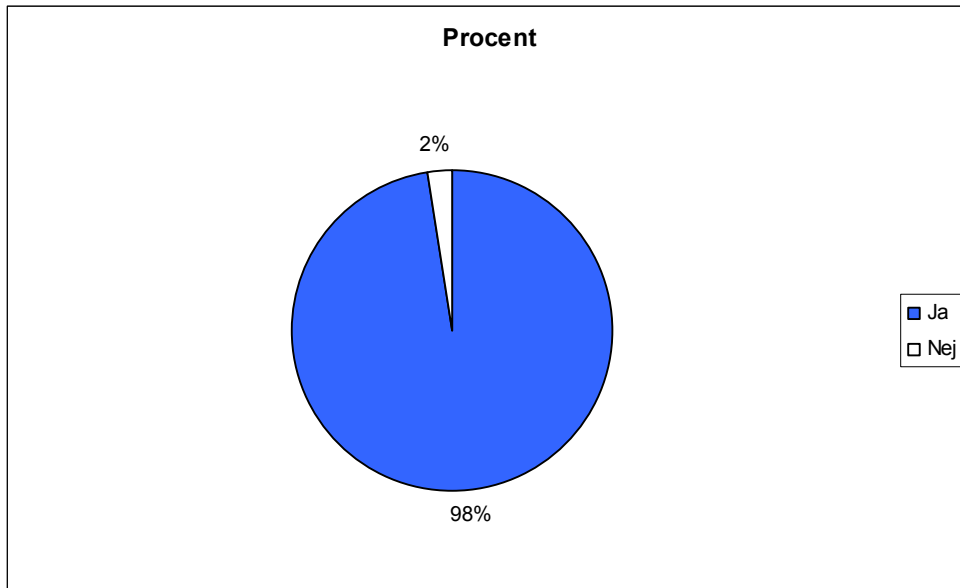
Bakgrundsfakta om enkätresponenterna

Verksamhetsutövarna som medverkar i intervjuer och enkät driver alla på något sätt miljöfarlig verksamhet. Sju av fyrtio verksamhetsutövare som besvarat enkäten verkar i en storstadskommun. De övriga återfinns i mindre kommuner. De återfinns bland annat inom mindre tillverkningsföretag men även återvinningsstationer, bensinstationer, golfanläggningar och transportföretag. De flesta verksamhetsutövare som medverkar i enkäten, 70 procent, har fler än 10 anställda. De allra flesta, 85 procent, tillhör en branschorganisation. Nästan hälften av verksamhetsutövarna är certifierade enligt något miljöledningssystem. En intressant iakttagelse är att 65 procent av dem som myndigheterna bedömt ha god egenkontroll är certifierade medan 70 procent av dem med bedömt mindre god egenkontroll inte är det.²

Kunskap om miljöbalkens regler om egenkontroll

I enkäten till de 40 anmälningspliktiga verksamheterna fick respondenterna frågan om de känner till miljöbalkens regler om egenkontroll (se figur 2). Samtliga besvarade frågan och alla utom en angav att de kände till reglerna.

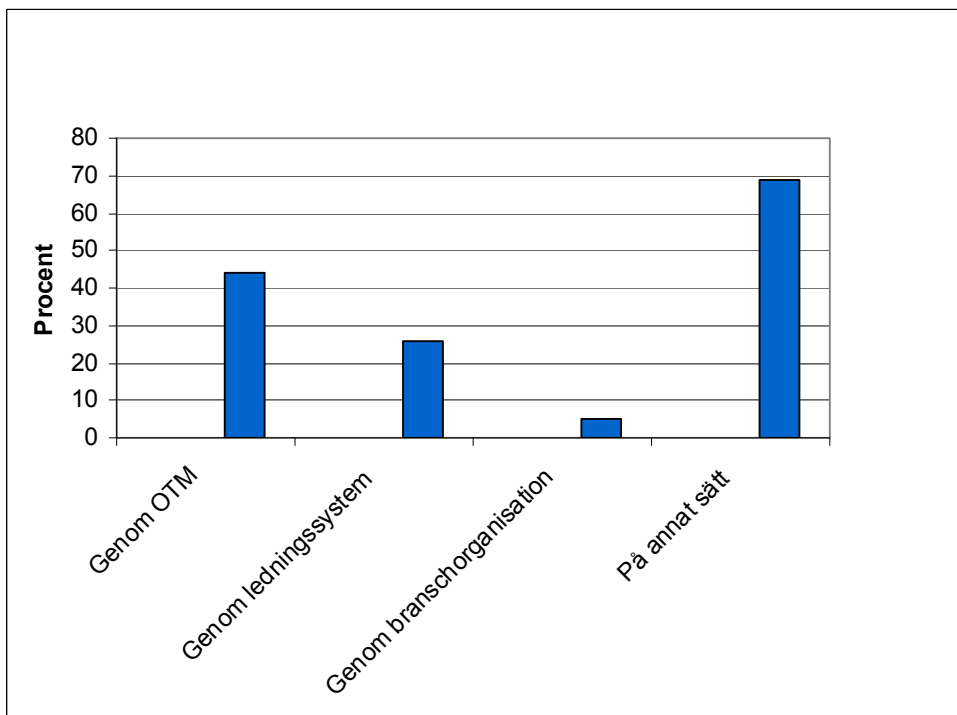
² Se metodavsnittet i inledningskapitlet för närmare beskrivning av verksamheterna i enkätundersökningen.



Figur 2. Känner du till miljöbalkens regler om egenkontroll?

Även de tretton personer som djupintervjuades uppgav att de hade kännedom om egenkontrollreglerna i miljöbalken.

Enkätrespondenterna gavs också möjlighet att ange hur de förvärvat kännedom om reglerna utifrån olika svarsalternativ, se figur 3.



Figur 3. Hur fick du kännedom om reglerna om egenkontroll? Möjligt att ange flera svarsalternativ. OTM uttydes operativa tillsynsmyndigheter.

Sammantaget angav 44 procent av enkätrespondenterna att de fått kännedom om reglerna av de operativa tillsynsmyndigheterna (förkortat OTM i figur 3). Endast 5 procent angav att de fått kännedom om reglerna genom en branschorganisation. Totalt 26 procent av de tillfrågade, vilket motsvaras av 10 personer, angav att de fått kännedom om egenkontrollreglerna i miljöbalken genom sitt ledningssystem. Av dessa 10 personer har 8 angett i enkäten att deras nuvarande verksamhet är miljöcertifierad.

Enkätfrågan innehöll även ett öppet svarsalternativ för de som uppnått kännedom om reglerna på annat sätt. Ett intressant resultat av frågan är att hela 69 procent av respondenterna, motsvarande 27 personer, angett detta alternativ. En grov kategorisering av de öppna svarsalternativen visas i tabell 1.

Källa till kännedom om miljöbalkens regler	Antal	Procent
Ingick i utbildningen	5	17
Sjävlärd	4	14
Lärande inom verksamheten	5	17
Externa kontakter i arbetet	15	52

Tabell 1. Kategorisering av öppna enkätsvar på frågan "Hur fick du kännedom om miljöbalkens regler om egenkontroll?".

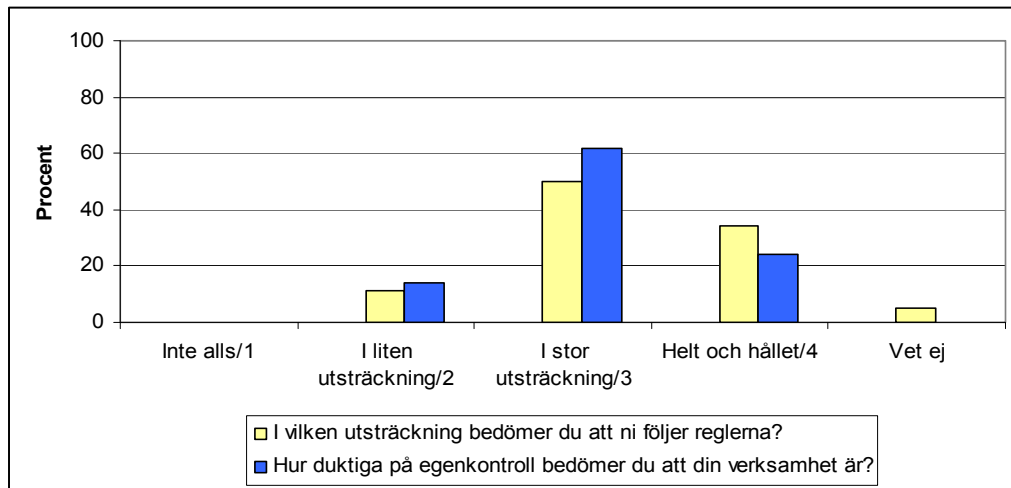
Ungefär en tredjedel av respondenterna uppgav att kunskap om miljöbalken ingått i deras utbildning eller att kunskaperna förvärvats på egen hand. Drygt hälften angav olika former av externa kontakter som upphov till kunskapen, exempel på sådana är konsultkontakter, kontakter med myndigheter förutom tillsynsmyndigheten eller som flera bensinstationer anger, stöd från det varumärke man representerar.

Även i de tretton djupintervjuerna tillfrågades intervjupersonerna om var de först fått kunskaper om miljöbalkens regler om egenkontroll. Tre av tretton intervjupersoner anger att de fått den i sin utbildning och en person har en bakgrund som konsult. Nio personer anger att de förvärvat kunskaperna genom arbetet, exempelvis intern utbildning, kurser eller kunskapsöverföring från någon annan person på verksamheten.

Regelefterlevnaden mycket god enligt egen bedömning

Hur duktiga bedömer då verksamhetsutövarna att de är på regelefterlevnad när det gäller egenkontroll? I telefonenkäten ställdes två frågor där respondenterna gavs möjlighet att bedöma kvaliteten på den egna verksamhetens egenkontroll. I ett tidigt skede i enkäten ställdes frågan "I vilken utsträckning tycker du att ni följer reglerna (om egenkontroll)?", med fyra svarsalternativ från "inte alls" till "helt och hållet" (se figur 4). Resultatet för denna fråga illustreras av de vänstra staplarna i varje stapelpar. Mot slutet av enkäten frågade vi: "Hur duktig på egenkontroll

bedömer du att din verksamhet är?”. Bedömningen gjordes på en fyrgradig skala 1–4 och resultaten på frågan redovisas med de högra staplarna i figuren nedan.



Figur 4. I vilken utsträckning tycker du att ni följer reglerna om egenkontroll? Hur duktig på egenkontroll bedömer du att din verksamhet är?

Vi har valt att redovisa svaren i samma diagram eftersom frågorna är likartade och resultatet visar likartade svar från verksamhetsutövarna. Därmed kan en starkare bild redovisas för hur de skattar den egna egenkontrollen. På båda frågorna ligger andelen som gett sig själva ett betyg på den övre halvan av skalan (dvs. ”i stor utsträckning/helt och hållet” respektive betyget 3 eller 4) på cirka 85 procent. Ingen enkätrespondent har gett sin egen verksamhet lägsta betyg på någon av frågorna.

Bedömningen av den egna egenkontrollen som god är stark och entydig bland våra enkätrespondenter. Materialet uppvisar inga stora skillnader vid jämförelse mellan verksamhetsutövare med bedömt god egenkontroll med verksamhetsutövare med bedömt mindre god egenkontroll. Miljöcertifierade verksamhetsutövare anger dock i något högre utsträckning att de följer egenkontrollreglerna jämfört med icke miljöcertifierade, 94 procent jämfört med 75 procent. På frågan om hur duktig på egenkontroll de bedömer att verksamheten är blir skillnaderna ännu något större om de miljöcertifierade ställs mot icke-miljöcertifierade. Bland de miljöcertifierade ger samtliga den egna verksamheten betyget 3 eller 4 medan 74 procent av de icke miljöcertifierade verksamhetsutövarna ger betygen 3 eller 4.

Samtliga personer som deltagit i djupintervjuerna anser också att deras verksamheter följer miljöbalkens regler om egenkontroll, åtminstone i stor utsträckning. Vid intervjutillfällena gavs inte något tillfälle för respondenten att kvantitativt gradera var på skalan de befann sig.

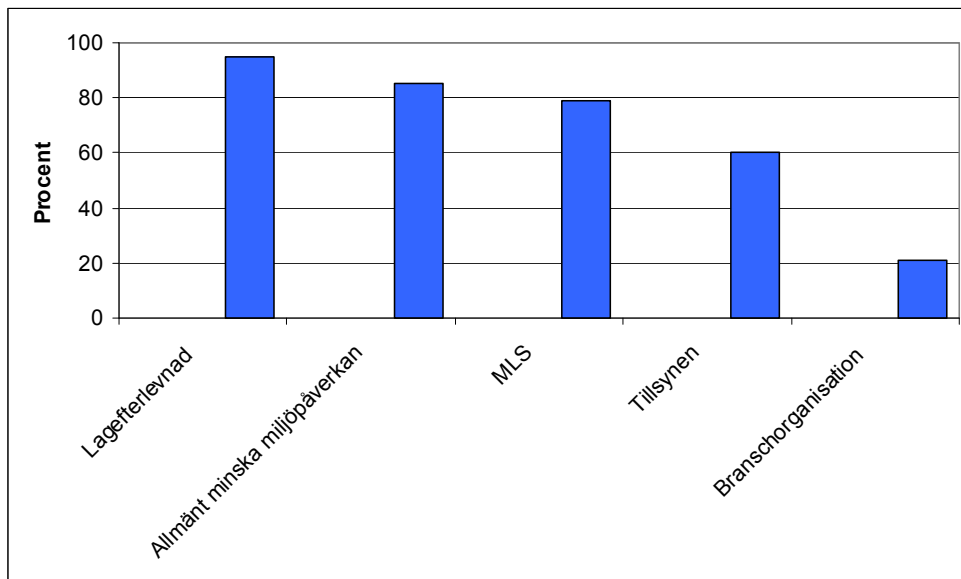
Drivkrafter för miljöarbetet och egenkontrollen

Beroende på i vilken situation och under vilka förutsättningar som en verksamhetsutövare bedriver sin verksamhet kan det vara intressant att fundera kring vilka drivkrafter som påverkar framför allt egenkontrollarbetet, men även miljöarbetet i stort. I enkätundersökningen ombads respondenterna att gradera olika faktorer och aktörer som vi definierat. Det gavs även möjlighet för respondenterna att fritt identifiera andra aktörer. Motsvarande diskussioner fördes även i djupintervjuerna med fokus på egenkontrollarbetet, dock utan ambition att kvantitativt försöka gradera faktorer och aktörer.

Drivkrafter för egenkontrollen

I telefonenkäten tillfrågades respondenterna i vilken utsträckning ett antal faktorer påverkade deras egenkontroll. De tillfrågade fick ange påverkan på en fyrgradig skala från ”inte alls” till ”helt och hållet”. Figur 5 visar hur stor andel av respondenterna som svarade ”i stor utsträckning” eller ”helt och hållet” fördelat på de påverkansfaktorer vi definierat.

Resultatet visar att 60 procent av de tillfrågade svarade att tillsynen påverkar deras egenkontrollarbete i stor utsträckning eller helt och hållet. Endast 5 procent svarade att tillsynen inte alls påverkar deras egenkontrollarbete. Resultatet pekar på att tillsynen har en betydelse för egenkontrollarbetet hos de verksamheter som ingår i denna undersökning. För de verksamheter som angett att de har miljöledningssystem (förkortat MLS i figur 5) pekar resultatet på att miljöledningssystemet har en ännu större påverkan. Nära 80 procent anger att miljöledningssystemet påverkar deras egenkontrollarbete i stor utsträckning eller helt och hållet. De miljöcertifierade verksamheterna anger dock *inte* att tillsynen har en mindre påverkan jämfört med de icke miljöcertifierade. Tvärtom ger de ett något högre värde även om skillnaden är marginell. Resultatet tyder också på att branschorganisationernas betydelse för egenkontrollarbetet är relativt begränsad. Endast drygt 20 procent av de tillfrågade tillmäter dem stor betydelse för egenkontrollarbetet.



Figur 5. I vilken utsträckning påverkar följande faktorer er egenkontroll? Andel respondenter som angett "i stor utsträckning" eller "helt och hållet".

Allra högst påverkansfaktor ger dock de tillfrågade att efterleva lagar och förordningar samt önskan att allmänt minska sin verksamhets miljöpåverkan. Dessa faktorer är av en delvis annan dimension än de andra och ett nyttjande av övriga faktorer kan ses som verktyg som stödjer ökad lagefterlevnad och minskad miljöpåverkan.

Enkätrespondenterna gavs även möjlighet att fritt komplettera med andra faktorer som påverkar egenkontrollarbetet. En faktor som återkom vid flera tillfällen för verksamhetsutövare som tillhör en koncern var just krav centralt från den egna koncernen. I övrigt framkom enbart faktorer som nämndes vid enstaka tillfällen. Exempel på sådana är kunder, anställda och fastighetsägaren.

Våra djupintervjuer förstärker den bild som redovisas i enkätundersökningen. Tillsynen spelar roll. Generellt är intervjupersonerna relativt nöjda med tillsynen, endast ett fåtal är klart missnöjda. Flera av de intervjuade menar ändå att när man väl har ett miljöledningssystem (de flesta är certifierade enligt ISO 14001) så tar revisionen, som genomförs av certifieringsorganen och de interna förberedelser som görs inför revisionen och sedan löpande, över en stor del av den roll som tillsynsmyndigheten hade tidigare. Det är betydligt fler som vid en direkt jämförelse förordar certifieringsorganet framför den operativa tillsynsmyndigheten. Flera intervjupersoner pekar på att de upplever en större erfarenhet och en större kontinuitet från revisionsorganen:

"...det handlar mycket om relationer och förtroende när det gäller tillsyn. När det gäller revisionsbiten så är den standardiserad, vi har mer tilltro till revisionerna än tillsynen då [tillsynen] är kort och inte objektiv. Den är inte rättvis. Vi blir inte behandlade likvärdigt med konkurrenter regionalt som bedriver samma verksamhet som vi."

Bilden är dock inte entydig. Särskilt de tillståndspliktiga verksamheter som vi pratat med betonar tillsynsmyndighetens viktiga roll. Just tillståndets grundläggande betydelse, och de villkor som finns kopplade till tillståndet, pekar en handfull av våra intervjupersoner på. En viktig funktion för att uppfylla de villkor som ingår i tillståndet har den så kallade periodiska besiktning som genomförs med några års intervall hos många tillståndspliktiga verksamhetsutövare och även vissa anmälningspliktiga verksamheter. En bedömning av egenkontrollen är en viktig del av den periodiska besiktningen. Den periodiska besiktningen ska ge underlag till tillsynsmyndighetens bedömning av om anläggningen drivs och underhålls optimalt från miljöskyddssynpunkt. Detta i enlighet med gällande tillstånd och villkor samt enligt gällande lagstiftning, exempelvis förordning (SFS 1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Den periodiska besiktningen utförs inte av tillsynsmyndigheten utan av en tredje part, oftast en konsult. Om våra intervjupersoner är representativa så bjuds i praktiken tillståndsmyndigheten ofta in att delta vid den periodiska besiktningen.

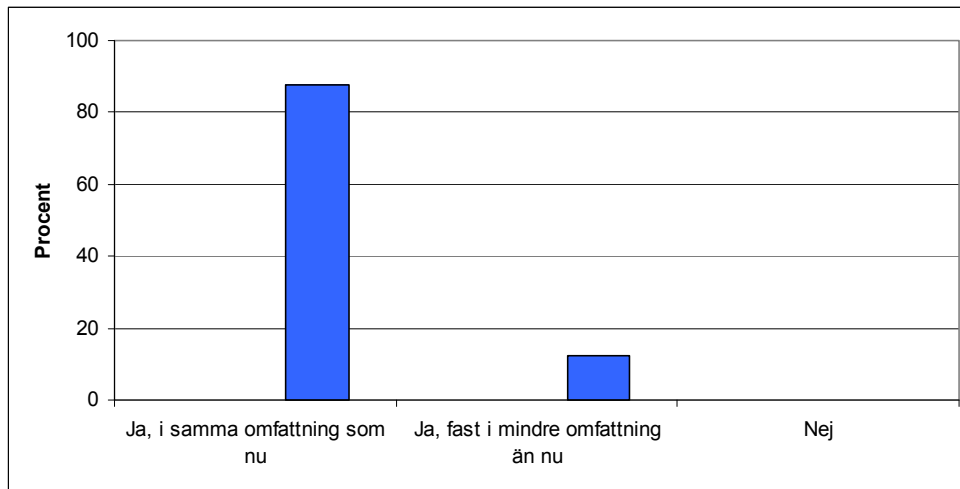
Flera verksamhetsutövare i vår intervjuundersökning pekar också på lagefterlevnad och kundkrav som starka drivkrafter. Miljöledningssystemen kan ofta direkt kopplas till kundkrav och därmed affärsnytta.

”Kunder? Nästan alla kunder kräver ISO 14000.”

Några av intervjupersonerna hävdar också att den egna koncernen ställer högre krav än vad lagstiftningen gör. Många verksamhetsutövare har verksamhet i flera länder och har behov av enhetliga system som fungerar oavsett vilket land produktionen äger rum i.

”De egna kraven är viktigare än lagen. Vi ligger högre än lagkraven.”

Ytterligare en aspekt på tillsynens betydelse för egenkontrollen kan belysas genom en fråga ur telefonenkäten där respondenterna ombads besvara i vilken utsträckning de skulle utföra egenkontroll även om tillsynen helt upphörde (figur 6).



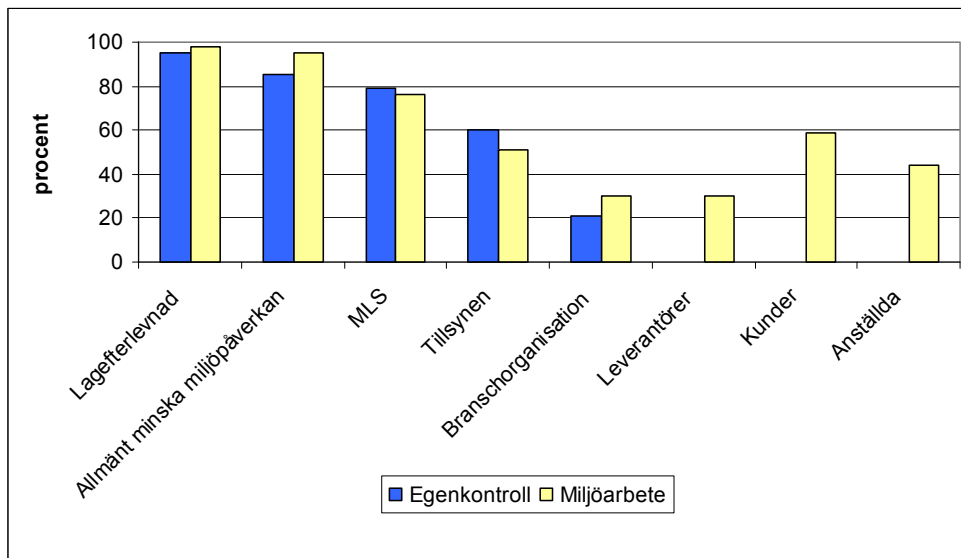
Figur 6. Skulle ni utföra egenkontroll även om tillsynen helt upphörde?

Nära 90 procent av respondenterna svarade att de skulle utföra egenkontroll i samma omfattning som nu även om tillsynen helt upphörde. Resterande del svarade att de skulle utföra egenkontroll fast i mindre omfattning än nu. Ingen svarade att de skulle upphöra med egenkontrollen. Även detta svar kan sägas peka på att det finns andra drivkrafter för dessa verksamhetsutövare som de bedömer som väl så starka eller starkare för egenkontrollarbetet än tillsynen.

Drivkrafter för miljöarbetet

Motsvarande frågor som ställdes till enkätrespondenterna om påverkansfaktorer för egenkontrollen ställdes också gällande verksamhetsutövarens miljöarbete i stort. Denna fråga kompletterades dessutom med ytterligare tre *aktörers* påverkan, nämligen leverantörer, kunder och anställda.

Figur 7 visar resultaten från frågorna om påverkan på miljöarbetet. Som jämförelse har motsvarande frågor om påverkan på egenkontrollarbetet lagts in.



Figur 7. I vilken utsträckning påverkar följande faktorer/aktörer er egenkontroll/ert miljöarbete? Andel respondenter som svarat "i stor utsträckning" eller "helt och hållet" på en fyrgradig skala.

Resultaten är likartade för båda frågorna även om tillsynens och miljöledningssystemens påverkan ses som något större för egenkontrollen än för miljöarbetet i stort. Vi kan även notera den betydelse som respondenterna tillmäter sina kunders påverkan på miljöarbetet. När det gäller kundernas påverkan har hela 60 procent svarat att kundernas krav påverkar miljöarbetet i stor utsträckning eller helt och hållet. Andelen miljöcertifierade verksamhetsutövare som anger sina kunders påverkan som stor är något högre än för icke miljöcertifierade. Samma förhållande, ytterligare något förstärkt, gäller om en jämförelse görs mellan verksamhetsutövare med bedömt god respektive mindre god egenkontroll. Detta styrker oss i bedömningen att kundpåverkan har stor betydelse för miljöarbetet i stort men även för egenkontrollen specifikt.

Respondenterna gavs även möjlighet att fritt komplettera med andra faktorer eller aktörer som påverkar miljöarbetet. Flera respondenter som är en del av en större koncern pekar på krav därifrån som en påverkansfaktor. Några pekar på närboende och allmänhet i lokalsamhället. Som verksamhetsutövare vill de inte utsätta grannar för buller eller andra olägenheter samtidigt som det är viktigt att ses som en attraktiv arbetsgivare för att kunna rekrytera arbetskraft i närområdet. Ytterligare några nämner media och den allmänna debatten som viktiga – de vill inte framstå som "miljöbovar". Andra enstaka påverkansfaktorer som nämns är i ett fall ägaren till den fastighet som verksamheten bedrivs i samt i ett annat fall att verksamhetsutövaren har en miljömedveten familj som påverkar.

Hur uppfattar verksamhetsutövarna myndigheternas tillsyn över egenkontrollen?

Djupintervjuerna visar att verksamhetsutövarna generellt är nöjda med tillsynen av egenkontrollen. Myndigheterna gör ett bra jobb som bygger på stöd och dialog med verksamhetsutövarna, även om några vi talat med tycker att tillsynsmyndigheten bör vara mer aktiv och fokusera på dialog istället för kontroll.

”...vi värdesätter en dialog. Ibland kan tillsynen vara byråkrataktig, jag värdesätter att vi kan ha en dialog och diskussion. Vi upplever att utvecklingen går mot mer pekpinnar.”

Samtliga utom en av dem vi intervjuat arbetar vid verksamheter som har certifierade miljöledningssystem. Samtidigt som myndigheternas tillstånd och förelägganden upplevs som centrala är myndighetstillsynen inte den främsta drivkraften i egenkontrollarbetet. Istället upplevs myndighetstillsynen av egenkontrollen som en delvis överlappande och detaljerad upprepning av det egenkontrollarbete som sker inom ramen för miljöledningssystemen. Även om tillsynen av egenkontrollen upplevs som detaljerad och noggrann upplever verksamhetsutövarna tillsynen som något de ”bockar” av snarare än som något som utvecklar arbetet med egenkontroll.

Hur kan tillsynen över egenkontrollen utvecklas?

Intervjupersonerna ser främst utvecklingsmöjligheter vad beträffar tjänstemännens kontinuitet. Flera av dem vi intervjuat har erfarenhet av att rutinerade tjänstemän slutar och ersätts av ny, inte sällan ung och relativt oerfaren, personal. Detta innebär att verksamhetsutövaren behöver introducera nya tjänstemän i arbetsätt och rutiner vid verksamheten, vilket upplevs som en tidsödande process. Nyanställda har också en tendens att fokusera på detaljer medan erfarna tjänstemän beskrivs lägga tonvikten på det som upplevs som viktigt och mer utvecklande. Flera upplever att revisorerna som granskar miljöledningssystem har bättre kontinuitet, bättre kompetens och en ”bättre blick” för vad som är viktigt i miljöarbetet än tjänstemännen vid tillsynsmyndigheterna.

En annan erfarenhet är att förelägganden och tillståndsgivning kan dra ut på tiden, vilket upplevs som en bromskloss av verksamhetsutövarna.

”En nackdel är att i ett ärende får vi tre veckor på oss att göra en omfattande utredning men sedan tar det lång tid att få ett utlåtande.”

Även om intervjupersonerna vittnar om att deras interna miljöledningssystem är mer drivande för miljöarbetet än myndigheternas tillsyn fyller det en viktig funktion.

”Vi som företag har inställningen att miljö är viktigt. Det är ett förtroende att försvara och det ser länsstyrelsen. Vi som företag får berätta vad vi gör när de kommer på besök och det blir lättare sedan när vi ska söka tillstånd, då har vi presenterat vår verksamhet och ur den aspekten är det bra för oss. Det är en viktig del, den sociala delen. I det långa loppet skulle det bli tungarbetat om tillsynen upphörde.”

Även om miljöledningssystemen lyfts fram som en drivkraft framför tillsynen upplevs ingen motsättning dem emellan. Flera personer vi talat med menar att företagens beslut att införa miljöledningssystem har underlättat kommunikationen mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. En verksamhetsutövare menar att sedan de miljöcertifierat sin verksamhet *”är relationen [mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet] bättre, man tar dem som hjälp. Nu diskuterar vi med dem, vi börjar med att ringa dem om vi ska göra förändringar”*. Flera verksamhetsutövare bedömer att miljöcertifieringen även bidragit till att frigöra resurser hos tillsynsmyndigheterna. Resurser som enligt intervjupersonerna med fördel bör läggas på verksamhetsutövare med större behov, bland annat dem som inte är miljöledningssystemcertifierade. Några verksamhetsutövare menar även att de har fått färre tillsynsbesök sedan de miljöcertifierat sig. Det är vanligt att tillsynsmyndigheten medverkar vid periodisk besiktning. Även om tillsynsbesöken i vissa fall blivit färre och certifieringsbolagens besök är prioriterade är kontakten med tillsynsmyndigheterna fortfarande viktig. Kontakten via telefon och e-post är fortfarande frekvent även om tillsynsbesöken i vissa fall sker mer sällan.

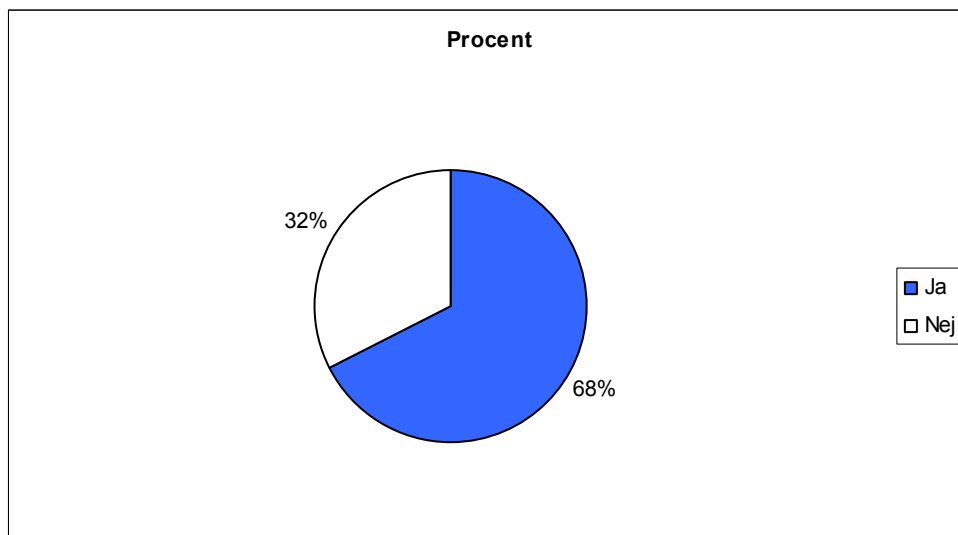
Även om det är tydligt att det är miljöledningssystemen som i första hand är drivande för verksamheternas miljöarbete och egenkontroll har tillsynen betydelse utöver tillståndet enligt miljöbalken för miljöfarlig verksamhet. Flera personer tycker att de får bra stöd och dialog när de behöver det. En åsikt som framkommer flera gånger i intervjumaterialet är att myndighetstillsynen borde vara en viktig drivkraft i synnerhet för dem som inte är miljöledningssystemcertifierade och inte har ett systematiskt miljöarbete. Det är också systematiken och det ständiga förbättringsarbetet som betraktas som miljöledningssystemens stora fördelar, vilket underlättar arbetet med och tillsynen av egenkontrollen.

För att fånga enkätrespondenternas åsikter om tillsynen har vi bland annat frågat hur tillsynen över egenkontrollen kan förbättras, hur ofta verksamhetsutövarna får tillsynsbesök, om de kan skilja ut tillsyn över egenkontroll från övrig miljötillsyn men också om verksamhetsutövarna skulle fortsätta med egenkontroll även om tillsynen upphörde.

Sexton respondenter, mindre än hälften av enkätrespondenterna, valde att svara på fritextfrågan huruvida tillsynen över egenkontrollen kan förbättras. Sju av sexton tyckte inte tillsynen behövde utvecklas och hade heller inga synpunkter på hur tillsynen kunde förbättras. Tre respondenter uppgav att de var nöjda med kommunens tillsyn. Fem respondenter efterfrågade mer stöd, bland annat genom tips på

kontrollprogram, och mindre kontroll. Önskemål om kunnigare inspektörer efterfrågades också samt stöd i form av centrala kontrollprogram eller mallar som verksamhetsutövarna kan följa. Ytterligare en respondent ansåg att tillsynen var personberoende. Tre personer önskade mer frekventa besök, mer information samt stickkontroller från kommunens miljötillsyn. Verksamhetsutövare med bedömt god egenkontroll var mer positiv till tillsynen än dem med bedömt mindre god egenkontroll. Nästan samtliga, sex av sju, av dem som inte tycker tillsynen behöver utvecklas och samtliga av dem som är nöjda med tillsynen återfinns bland respondenter med bedömt god egenkontroll.

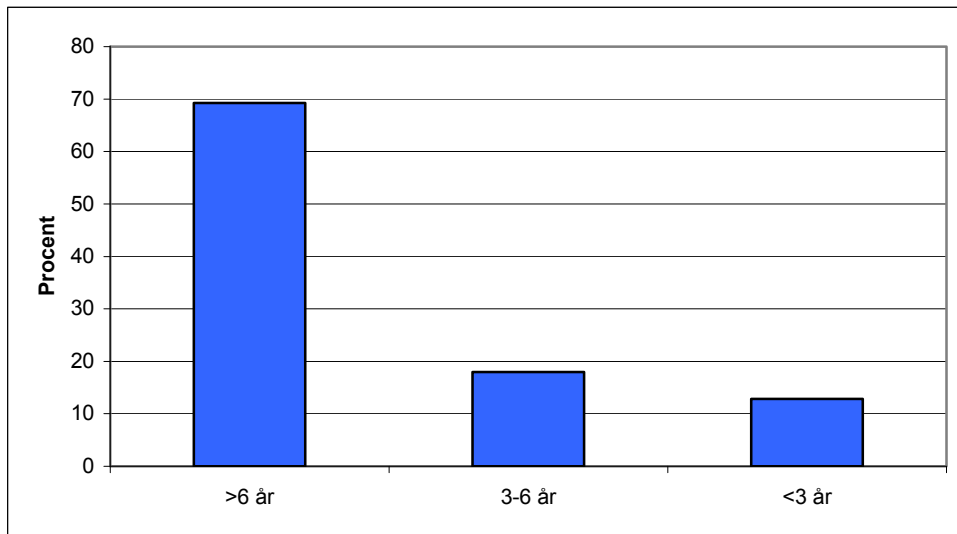
Att ha resurser avsatta för miljöfrågor i form av en miljöansvarig kan underlätta arbetet med egenkontroll. Enkäten visar att en majoritet av respondenterna har en miljöansvarig anställd på verksamheten (se figur 8).



Figur 8. Har ni en utsedd miljöansvarig på verksamheten?

De verksamhetsutövare som med bedömd god egenkontroll har miljöansvariga i sin verksamhet i större utsträckning, 90 procent, jämfört med dem med bedömd mindre god egenkontroll, 45 procent.

En majoritet av enkätrespondenterna är verksamma i företag som drivits av nuvarande ägare i sex år eller mer (se figur 9). Enkätrespondenterna anger att ett framtidsrikt arbete med egenkontroll delvis är en fråga om att ha tid.

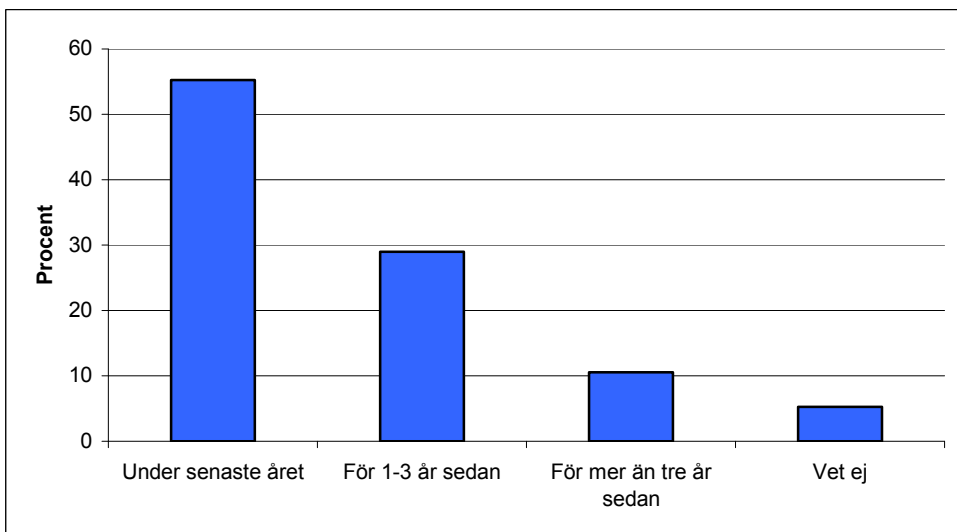


Figur 9. Hur länge har verksamheten drivits av nuvarande ägare?

Det kan därför tänkas att ju fler år som verksamheten drivits desto bättre möjligheter har verksamhetsutövaren för att lyckas med egenkontrollen. En jämförelse visar också att verksamheter med bedömt god egenkontroll har fler år med nuvarande ägare än verksamheter med bedömt mindre god egenkontroll.

Hur ofta får verksamhetsutövaren tillsynsbesök?

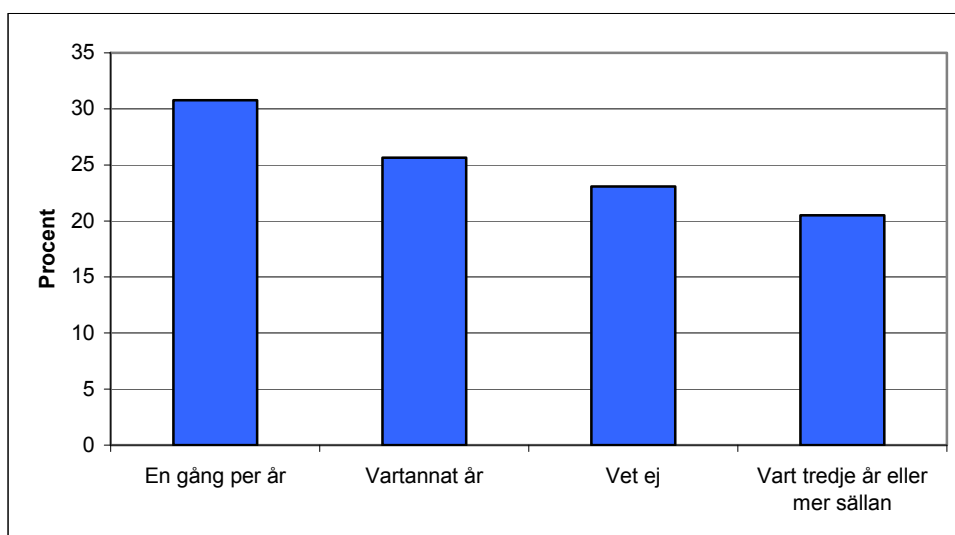
Då antal tillsynstillfällen torde vara en viktig drivkraft för arbetet med egenkontroll har vi i enkäten ställt frågan när det senaste tillsynstillfället inträffade. Drygt hälften av 38 respondenter uppger att de fått tillsynsbesök under det senaste året (se figur 10). De flesta, över 80 procent, har haft tillsynsbesök om man räknar med dem som haft besök de senaste tre åren. Hälften av respondenterna uppger att tillsynsbesöken sker minst varje eller vartannat år.



Figur 10. När inträffade ert senaste tillsynstillfälle?

Verksamhetsutövare med bedömt god egenkontroll har i högre utsträckning svarat att de fått tillsynsbesök under det senaste året eller perioden ett till tre år sedan. De flesta av respondenterna uppgav att intervallerna för tillsynstillfällena är varje eller vartannat år. Det var vanligare att verksamhetsutövare med bedömt mindre god egenkontroll har tillsynstillfällena mer sällan än vart tredje år eller inte visste hur ofta de har tillsynstillfällena. Betyder detta att fler tillsynsbesök leder till god egenkontroll? Eller kan det vara så att verksamhetsutövare med bedömt god egenkontroll får fler tillsynsbesök just för att de har god egenkontroll? Det kan också bero på att större verksamhetsutövare också har större miljöpåverkan och av det skälet får mer tillsyn. Frågeställningarna ovan reser frågor om huruvida tillsynsmyndigheten prioriterar resurser för tillsyn på rätt sätt.

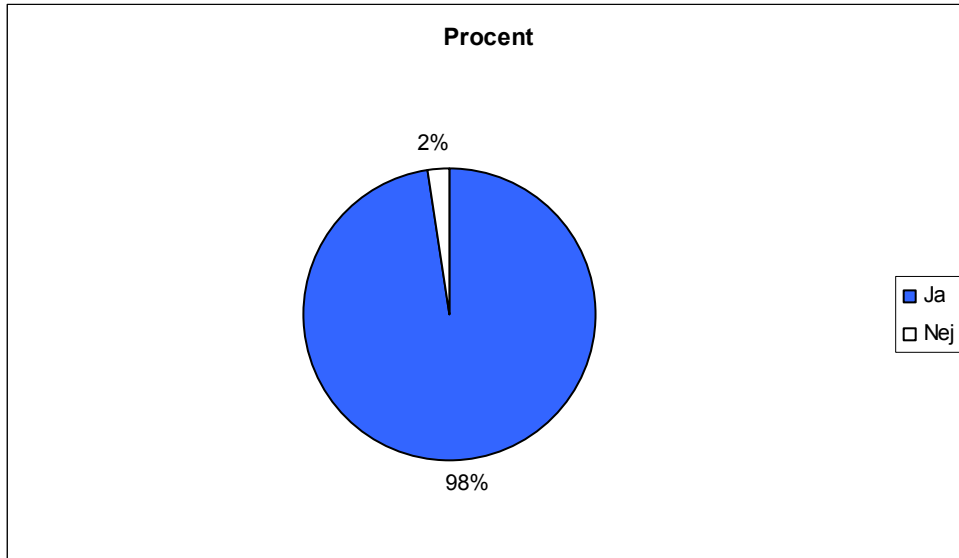
I stort sett samtliga verksamhetsutövare vi djupintervjuat uppger att de haft tillsynsbesök under det senaste året (se figur 11). Tillsynsbesöken sker vanligen en eller två gånger per år. Flera tillståndspliktiga verksamhetsutövare har tillsynsbesök av egenkontroll i samband med periodisk besiktning.



Figur 11. Uppskattningsvis – hur långa är intervallen mellan era tillsynstillfällena? Svaren är en kategorisering av fritextsvar.

Kan verksamhetsutövaren skilja ut tillsyn över egenkontrollen från övrig miljöbalkstillsyn?

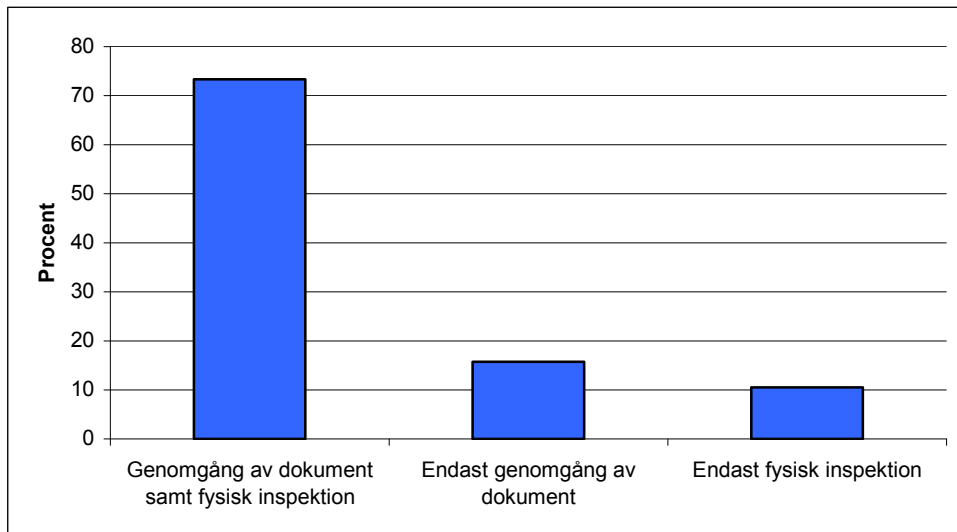
Över hälften av samtliga respondenter, tjugo av fyrtio, säger sig inte kunna skilja ut tillsyn över egenkontrollen från övrig miljötillsyn (se figur 12). I en fritextfråga fick de nitton respondenter som sade sig kunna skilja ut tillsyn över egenkontrollen svara på hur den faktiskt genomförs. Fjorton av dem angav att tillsynen består av genomgång av dokumentation och ansvarsfördelning för att sedan följas av en fysisk inspektion. Resultatet visar inga skillnader oavsett om verksamhetsutövaren hade bedömt god eller mindre god egenkontroll eller om den var miljöcertifierad eller inte.



Figur 12. Kan du skilja ut tillsyn över egenkontroll från övrig miljöbalkstillsyn?

Hur genomförs tillsynen av egenkontroll?

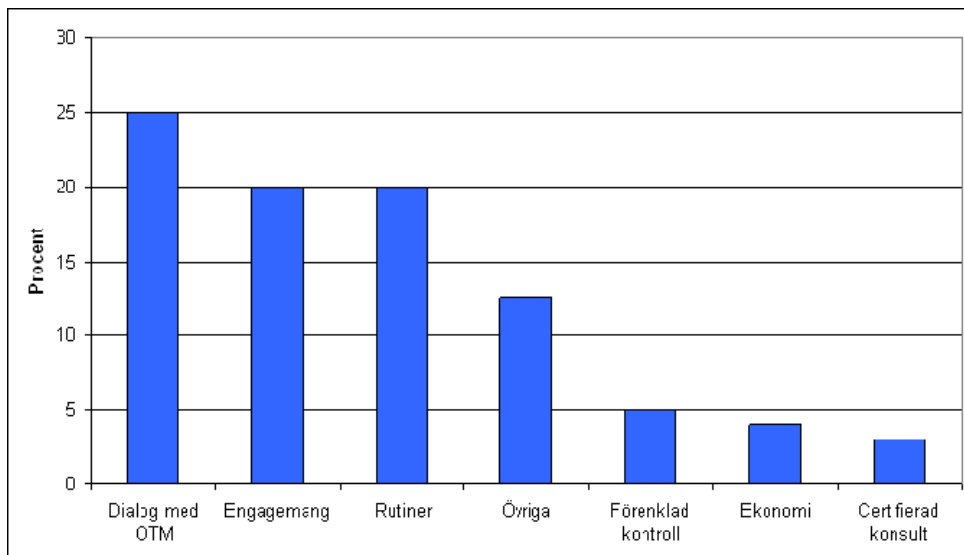
Hälften av respondenterna valde att svara på frågan hur tillsynen av egenkontrollen genomförs. Drygt 73 procent, eller fjorton enkätrespondenter, beskrev ett scenario där verksamhetsutövaren sitter ned i möte med tjänstemännen från tillsynsmyndigheten och går igenom dokumentationen (se figur 13). Genomgången av dokumentationen följs sedan av en fysisk inspektion. Tre respondenter uppgav att tillsynen endast har bestått av genomgång av dokumentation medan endast två respondenter uppgav att tillsynen enbart bestod av fysisk inspektion. När respondenterna beskriver hur tillsynen genomförs framgår inte med tydlighet att de verkligen har förstått vad som är tillsyn över egenkontroll och vad som är annan miljötillsyn. Går vi till intervjumaterialet, där respondenterna i de flesta fall arbetar vid en tillståndspliktig verksamhet och därför kan väntas ha bättre kunskap om miljöbalkens olika delar, kan endast några få tydligt skilja ut tillsyn över egenkontrollen. Vi finner även svar att de inte kan det eller helt enkelt svävande svar som inte riktigt besvarar frågeställningen. Det är inte tydligt vad det egentligen betyder. Beror detta på att kunskapen om vad egenkontroll är och verksamhetsutövarens ansvar för den inte är helt känd eller finns det brister i tillsynsmyndigheternas metod och tillvägagångssätt?



Figur 13. Hur genomförs tillsynen av egenkontrollen? Svaren är en kategorisering av fritextsvar.

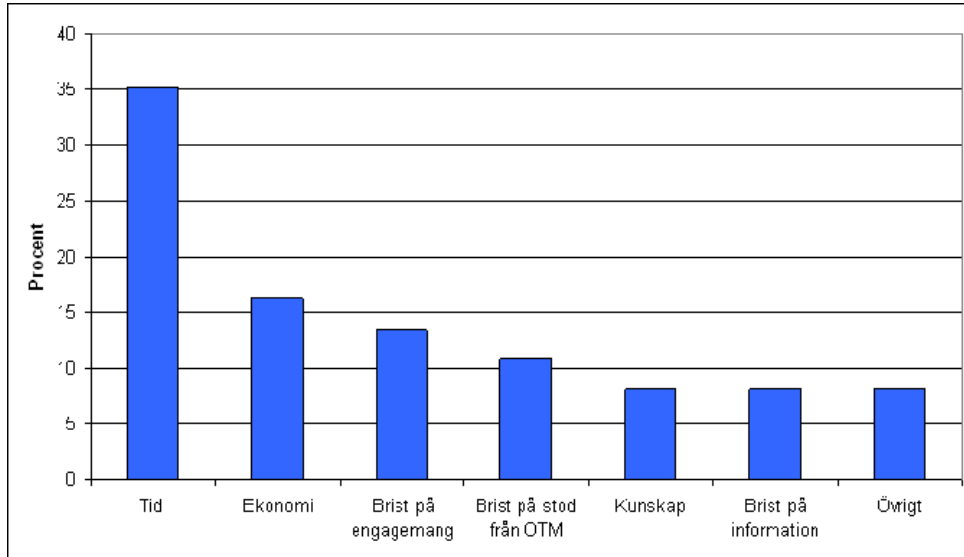
Framgångsfaktorer för god egenkontroll, men vilka är hindren?

Vi frågade enkätrespondenterna vad de ansåg var de viktigaste framgångsfaktorerna för en god egenkontroll (se figur 14). Frågan var en fritextfråga. Dialog och information framför kontroll betraktade flera som viktigt. Flera personer berättade också att de vill att tillsynsmyndigheterna kan erbjuda en mall för egenkontrollprogram att arbeta efter. Engagemang hos ledning och de anställda nämndes också ofta. Djupintervjuerna bekräftar enkätsvaren men beskriver också certifieringssystemens betydelse för att arbeta in rutiner och ständigt förbättra sig.



Figur 14. Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna för att lyckas med egenkontrollen? Svaren avser verksamhetsutövarnas egna upplevda förutsättningar och möjligheter. Svaren är kategoriserade efter fritextsvar. OTM uttydes operativa tillsynsmyndigheter.

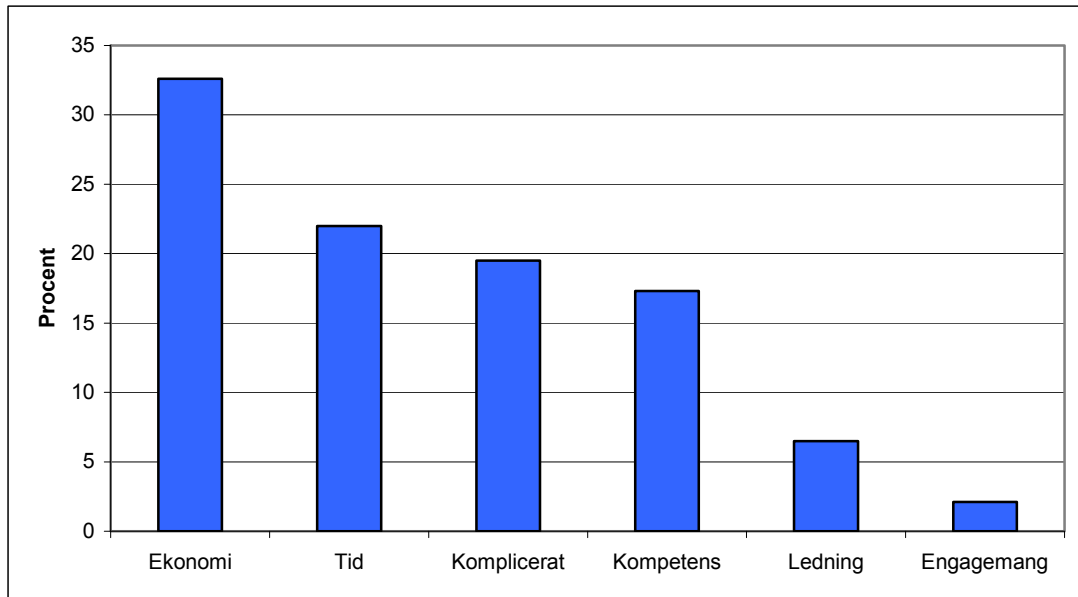
Tid, ekonomi och brist på engagemang angavs som det enskilt största hindret för att lyckas med egenkontrollen (se figur 15). Några respondenter pekar på att tillsynsmyndigheternas brist på stöd också påverkar arbetet med egenkontroll negativt.



Figur 15. Vilka är de största hindren för att lyckas med egenkontroll? OTM uttydes operativa tillsynsmyndigheter.

Varför har egenkontrollen svårt att få genomslag hos C-verksamheter?

Respondenterna har fått svara fritt på frågan om varför tillsyn över egenkontroll har haft svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga verksamheter. Ekonomi, brist på tid, komplexitet och brist på kompetens angavs vara de vanligaste orsakerna (se figur 16).



Figur 16. Varför har tillsynen över egenkontrollen haft svårt att få genomslag hos C-verksamheter?
Svaren är kategoriserade efter fritextsvar.

Vi har även ställt frågan till våra intervjupersoner. Brist på resurser, tid och kompetens framhålls som förklaringsfaktorer även här. Flera framhåller att behovet av tillstånd för sin verksamhet formar tillståndspliktiga verksamheter till att bland annat ha en god egenkontroll. Tillståndet tvingar fram en kultur och ett arbetssätt som gör att arbetet med egenkontroll inte upplevs som ett hinder utan snarare blir en integrerad rutin, menar några av intervjupersonerna. En annan åsikt som intervjupersonerna ger uttryck för är att en verksamhetsutövare för anmälningspliktiga verksamheter inte ser sig som en miljöbov och därför inte tycker att egenkontroll är nödvändig. Om det råder brist på ekonomi och tid prioriteras inte egenkontrollen.

Diskussion

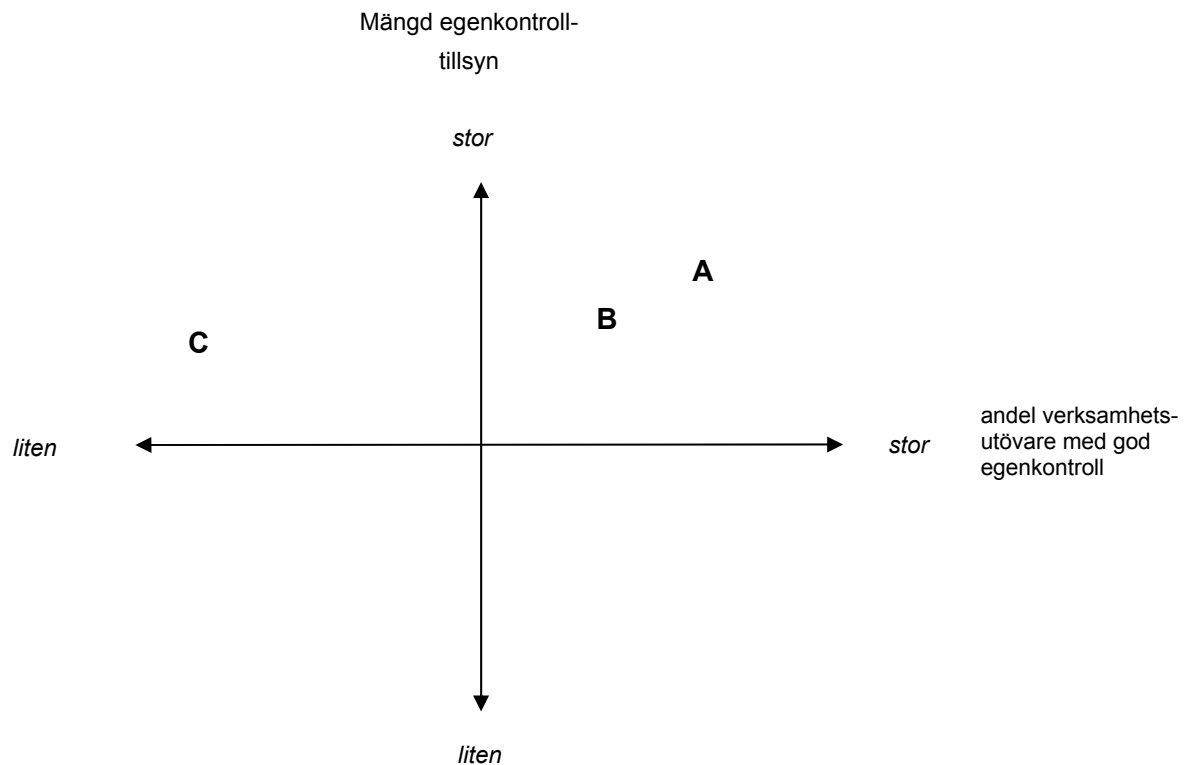
Resultaten visar att verksamhetsutövarna anser att deras kännedom om reglerna för egenkontroll är god. Vidare anser verksamhetsutövarna att de följer reglerna på ett tillfredsställande sätt. Denna skattning påverkas inte av huruvida verksamhetsutövarna bedöms ha god eller mindre god egenkontroll. Sammantaget visar resultaten att myndigheternas tillsyn över egenkontrollen har flera styrkor och kvaliteter. Tjänstemännen beskrivs som kunniga och är behjälpliga när verksamhetsutövarna söker stöd.

Tillsynens inverkan på egenkontrollen

Resultatet visar också att tillsynsmyndigheternas information om miljöbalkens krav på egenkontroll är betydelsefull för verksamhetsutövarnas kännedom om densamma. Endast i några fall påpekar enkätrespondenter och intervjupersoner brister i tillsynsmyndigheternas arbete. Inom vissa tillsynsmyndigheter beskrivs personalomsättningen ha varit hög vilket påverkat kontinuiteten och kvaliteten i tillsynen negativt. Samtidigt menar många verksamhetsutövarare, i synnerhet de som har certifierade miljöledningssystem, att tillsynen påverkar deras arbete med egenkontroll i ganska liten utsträckning. Lagefterlevnad, att allmänt minska miljöpåverkan samt kraven i miljöledningssystem ansågs påverka arbetet med egenkontroll i högre utsträckning än tillsyn. Nittio procent av verksamhetsutövarna svarade också att de skulle utföra egenkontroll i samma utsträckning även om tillsynen helt upphörde. Detta reser viktiga frågeställningar om tillsynens betydelse och effektivitet.

I den utvärdering av tillsynen över verksamhetsutövarnas egenkontroll som tidigare publicerats (Naturvårdsverket 2011) ombads ett urval av operativa tillsynsmyndigheter att göra en bedömning, dels av i vilken utsträckning det bedrevs tillsyn av verksamhetsutövarnas egenkontroll, dels hur stor andel av verksamhetsutövarna som bedömdes ha en god egenkontroll. Resultatet av den bedömningen sammanfattades i nedanstående figur där A och B är de tillståndspliktiga verksamheterna och C är de anmälningspliktiga. Utvärderingen visade att de anmälningspliktiga verksamheterna (C) ”bröt mönstret” i tillsynsmyndigheternas ögon. Trots utökade resurser för tillsyn av egenkontrollen gav inte detta någon förbättrad egenkontroll (se figur 17). Detta går stick i stäv mot den bild som vårt urval av anmälningspliktiga verksamheter ger när de bedömer sin egen egenkontroll som god (se figur 4, resultatkapitlet). Huruvida det ger en korrekt bild av verkligheten är svårt att bedöma. Det kan också vara ett uttryck för svårigheten att skatta sin egen förmåga.³ När vi bad våra enkätrespondenter och intervjupersoner att generellt resonera kring varför egenkontrolltillsynen har svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga verksamheter, framkom ekonomi, tid, kompetens och frågans komplexitet som de viktigaste faktorerna.

³ Se avsnitt om självskattning i inledningskapitlet sida 16



Figur 17. Sambanden mellan var de olika verksamhetstyperna befinner sig på skalan av fungerande egenkontroll satt i relation till insatta tillsynsresurser.

Djupintervjuerna pekade på tillståndets inverkan på företagets arbete med egenkontroll och miljöfrågor. Kravet på ett miljötillstånd för att bedriva sin verksamhet påverkar hela verksamhetens kultur och arbetssätt, vilket underlättar för arbetet med egenkontroll.

Analys av resultatdelen visar också att egenskaper hos verksamhetsutövaren men även frekvensen av tillsynen har betydelse för egenkontrollen. Stabila ägarförhållanden över tid verkar ha betydelse för en god egenkontroll. En frekvent tillsyn verkar också ha betydelse för egenkontrollen, men det är svårt att veta hur orsaksambanden ser ut. Frekvent tillsyn torde påverka egenkontrollen positivt men det kan också betyda att tillsynsmyndigheterna i alltför stor utsträckning lägger resurserna vid de verksamheter som redan har god egenkontroll.

Miljöledningssystemens komparativa fördelar

Ett viktigt resultat i utvärderingen är miljöledningssystemens stora betydelse för egenkontrollen. Enkätundersökningen visar att miljöledningssystem betraktas som en starkare drivkraft för arbetet med egenkontroll än vad myndigheternas tillsyn gör. Miljöledningssystemen ersätter inte myndigheternas tillsyn, men överlappar den i stora delar. Miljöledningsrevisorerna upplevs av många som kompetenta, kontinuerliga och säkrare i sin bedömning än tillsynsmyndigheternas tjänstemän. Tillsynsmyndigheterna har, enligt flera verksamhetsutövare, problem med att

behålla sin personal, vilket resulterar i en kompetensförlust hos myndigheten. Verksamhetsutövarna måste också lägga ned mer tid på att bygga relationer till nya tjänstemän och sätta dem in i verksamheten.

Den så kallade Miljöbalkskommittén har i ett betänkande (SOU 2002:50) resonerat kring miljöledningssystem som drivkraft för egenkontroll och miljöarbete:

”Miljöledningssystemen ISO 14001 och EMAS ger positiva effekter för miljöarbetet i företagen, men sådana effekter kan också nås på andra sätt. Det finns redan nu möjligheter att samordna egenkontroll och myndighetstillsyn, och det behövs inte några nya regler för att öka samordningen.

Behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna är inte mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag. Det är inte heller troligt att det med nuvarande resurser hos myndigheterna kommer att minska i någon större omfattning på längre sikt. Däremot kan tillsynens innehåll ändras beroende på om ett företag har ett miljöledningssystem eller inte. I ett större samhällsperspektiv och på längre sikt finns det förhoppningar om att införandet av miljöledningssystem kan ge minskad miljöpåverkan.”

Miljöbalkskommitténs bedömning var alltså att tillräcklig flexibilitet fanns i regelverket, i den meningen att samordningsmöjligheterna var tillräckliga för att myndighetstillsynens och miljöledningsrevisionens innehåll skulle kunna anpassa sig till varandra.

Utvärderingens data tyder på att vårt urval av verksamhetsutövare har en mer positiv inställning till revisionen än vad de har till myndighetstillsynen. Vilka faktorer är det då som påverkar detta?

En viktig förklaringsfaktor bör rimligtvis vara att verksamhetsutövarnas drivkrafter för egenkontrollen och resultatet i denna studie utfaller till miljöledningssystemens fördel. Utifrån vårt underlag kan miljöledningssystemens upplevda komparativa fördelar jämfört med myndighetstillsynen delas in i frivillighet, kommunikation och affärsnytta.

Frivillighet

Att införa ett miljöledningssystem och att certifiera detta, är ett frivilligt åtagande från verksamhetsutövarens sida. Myndighetens roll är att bedriva tillsyn för att säkerställa att verksamhetsutövaren efterlever lagar och regler. Detta förhållande är inte påverkbart. Många av våra enkätrespondenter och intervjupersoner förknippar revisionen av miljöledningssystemet med frivillighet och service medan tillsynen helt naturligt kopplas ihop med ett visst mått av tvång och kontroll. Det finns med stor sannolikhet en psykologisk effekt av att gå in i ett arbete av fri vilja, jämfört med att tillsynas av en myndighet som gör att revisionen ses med mer positiva ögon än tillsynen. Att införa och certifiera ett miljöledningssystem är också ett stort ekonomiskt åtagande för verksamhetsutövaren. Beslutet att göra det fattas med stor

sannolikhet på hög nivå i organisationen, vilket kan bidra till ökad acceptans i verksamheten samt att ökade resurser tillförs miljöarbetet.

Kommunikation

Utvärderingens data visar att verksamhetsutövarna i vårt urval upplever en större tydlighet i revisionerna av miljöledningssystemet jämfört med myndighetens tillsyn över egenkontrollen. Många hävdar att en stor fördel med revisionen är att den oftare resulterar i att verksamhetsutövaren får en tydlig feedback på förbättringsområden. Tillsynen kan också ge tydlig återkoppling men variationen i bemötande upplevs som större hos tillsynsmyndigheten. Flera lyfter också fram att revisionsförfarandet uppvisar en högre grad av kontinuitet jämfört med vad tillsynen klarar av. Tillsynen gentemot de verksamhetsutövare som vi undersökt är i de flesta fall kontinuerlig i den meningen att den genomförs regelbundet. Däremot pekar flera på att tillsynsmyndigheten kan ha problem med en hög personalomsättning och även med kunskapsöverföringen inom organisationen. Trots att ett stort antal verksamhetsutövare i undersökningen säger sig ha kännedom om reglerna för egenkontroll så är det få verksamhetsutövare som kan skilja ut tillsyn över egenkontrollen från övrig tillsyn. Detta ser vi som en indikation på att tillsynsmyndigheten behöver utveckla sin kommunikation gentemot verksamhetsutövaren.

Affärsnytta

En av miljöledningssystemets fördelar jämfört med myndighetstillsynen är, som vi tidigare konstaterade, frivilligheten. I enkätundersökningen framstår kundkrav som en stark påverkansfaktor på företagets miljöarbete (se figur 7). Flera av de verksamhetsutövare vi djupintervjuat säger att det är ett uttalat krav att ha infört ett miljöledningssystem för att kunna lämna anbud på exempelvis offentliga upphandlingar. Enligt en av intervjupersonerna är det till och med så självklart att vara miljöcertifierad att det alltmer tas för givet. Incitamenten framstår, åtminstone för lite större verksamhetsutövare, som tydliga. Om du inför och arbetar efter ett miljöledningssystem så ökar dina chanser att konkurrera om stora ordrar och stora offentliga upphandlingar. Den nyinstitutionella teorin, som tas upp i inledningskapitlet, pekar också på de ekonomiska drivkrafterna som ett starkt motiv för företag att utveckla miljöarbete och miljöstrategier.

Slutsatser

Vi avslutar diskussionsavsnittet med att kortfattat lista några av de slutsatser som vi bedömer som de viktigaste.

Tillsynen fungerar – men är ingen motor för egenkontrollen

Programlogiken och den analytiska ansatsen för denna utvärdering var att regelbunden tillsyn över egenkontrollen utgjorde en drivkraft för densamma. Ett miljöledningssystem skulle i sammanhanget betraktas som ett komplement till tillsynen i form av ett utvidgat stöd och rutiner som påverkar arbetet med egenkontrollen positivt. Utvärderingen visar dock att tillsynen anses vara

mindre betydelsefull för verksamhetsutövarens egenkontroll än vi antagit. Resultatredovisningen visar också att myndigheternas tillsyn över egenkontrollen i de flesta fall uppfyller verksamhetsutövarnas förväntningar, men inte betraktas som ett effektivt verktyg. Tillsynen rankas inte så högt som drivkraft för egenkontroll och de flesta verksamhetsutövare uppger att de skulle fortsätta arbeta med egenkontroll på samma sätt som tidigare även om tillsynen upphörde helt.

Normerande drivkrafter starkare än förväntat

Verksamhetsutövarnas drivkrafter verkar inte i första hand ligga i viljan att minimera risker för legala påföljder. Istället verkar verksamhetsutövarnas legitimitet vila på normerande drivkrafter som springer ur viljan att följa lagar och regler samt visa omvärlden att de vill minska sin negativa miljöpåverkan. De verksamhetsutövare som anslutit sig till ett miljöledningssystem talar om drivkrafter som är sprungna ur ett konkurrensperspektiv där miljöledningssystemen inte bara innebär stöd i form av rutiner och system utan också en signal till marknaden om att företaget är konkurrenskraftigt. Ofta är ju miljöledningscertifikat också ett krav från kunder. Tillsyn av egenkontroll hos tillståndspliktiga verksamhetsutövare samt verksamhetsutövare som har certifierade miljöledningssystem verkar således inte vara optimalt använda resurser.

Miljöledningssystem ger tydligare drivkraft

Enligt många av dem vi talat med verkar istället miljöledningssystemen utgöra ett effektivare verktyg, en tydligare drivkraft för arbetet med egenkontroll och har i viss utsträckning tagit över tillsynens roll. I våra djupintervjuer med både anmälnings- och tillståndspliktiga verksamheter har det också framkommit att de som är miljöcertifierade ofta upplever att deras efterlevnad av miljölagen, inklusive regelefterlevnaden för egenkontrollen, är högre än myndighetstillsynens krav. Flera har uttryckt att de inte finner tillsynen av egenkontrollen som utvecklande, även om tillsynsmyndigheten fortfarande spelar en roll vid särskild detaljtillsyn, utfärdande av miljötillstånd och rådgivning i vissa frågor.

Mer tillsyn över vissa anmälningspliktiga verksamheter

Vid de tillfällen vi talade om tillsynens svårigheter att få genomslag hos anmälningspliktiga verksamheter uttryckte några intervjupersoner att tillsynens resurser i första hand borde läggas på ej miljöcertifierade anmälningspliktiga verksamheter, då de har mindre resurser för att på allvar arbeta med miljöfrågor. Tillsynen borde differentieras så att mer tillsynsresurser läggs på de verksamhetsutövare som inte är certifierade eller inte har god egenkontroll. Detta skulle kunna vara ett sätt för tillsynsmyndigheterna att få större genomslag för tillsyn över egenkontroll hos anmälningspliktiga verksamheter.

Kommunikationen ett förbättringsområde

Flera verksamhetsutövare som certifierat sig enligt ett miljöledningssystem (i de flesta fall ISO 14001) menar att de upplevt att dialogen med tillsynsmyndigheten blivit enklare efter det att de certifierat verksamheten. Detta beror sannolikt på att miljöledningssystemet innebär arbetssätt i form av rutiner som underlättar tillsynen men är samtidigt en tydlig signal gentemot tillsynsmyndigheten att företaget tar frågorna på allvar. I enkät- och intervju-materialet framkommer åsikter om att tillsynen av anmälningspliktiga verksamheter i vissa fall inte står i proportion till den enskilde verksamhetsutövarens miljöbelastning, resurser och kompetens att hantera miljöfrågor. Ett intressant utfall av enkät och intervjuer är att väldigt få ansåg att de kunde skilja ut tillsynen av egenkontrollen från övrig tillsyn av miljöbalken. Detta gällde både tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Viktiga önskemål från verksamhetsutövarnas sida var också mer stöd och dialog från tillsynsmyndigheterna samt att flera ville att myndigheten skulle visa hur en god egenkontroll kan se ut. Dessa åsikter och erfarenheter föranleder oss att dra slutsatsen att det finns skäl för tillsynsmyndigheterna att anpassa tillsynen beroende på vem de utövar tillsyn över samt se över metoder som rör pedagogiska och kommunikativa aspekter. Kanske finns det anledning att titta närmare på hur revisionsbolagen arbetar när de kontrollerar miljöledningssystemen eftersom många vi talat med upplever deras kunnsighet, kontinuitet och prioriteringar som föredömliga.

Hur kan vi utveckla tillsynen? Differentiering ett nyckelord

Sammanfattningsvis kan följande områden vara föremål för utveckling av Naturvårdsverkets tillsynsvägledning samt metoden för tillsynen över egenkontrollen:

- Differentiering av resurserna. Fundera på möjligheten att lägga de största resurserna på dem med sämst egenkontroll eller de verksamhetsutövare som inte är certifierade enligt något miljöledningssystem. Ytterligare ett sätt att differentiera tillsynen är att öka resurserna för tillsyn över verksamheter med mindre än femtio anställda och/eller till nyetablerade verksamheter.
- Differentiering av tillsynsfrekvensen. Se över möjligheten att förlänga intervallen för tillsyn gällande tillståndspliktiga verksamheter samt verksamheter som är certifierade enligt ett miljöledningssystem. Tillsynen över dessa verksamheter kan exempelvis ske i samband med periodiska besiktningar, i de fall där sådana besiktningar förekommer.
- Differentiering av kommunikationen. Anpassa dialogen till verksamhetsutövarens nivå. Som del av och som komplement till den kontrollerande tillsynen, i högre grad arbeta stödjande och i dialog med verksamhetsutövaren. Ta fram goda exempel på väl fungerande egenkontroll som verk-

samhetsutövare kan ta del av. Var tydliga med att tala om när det är dags för egenkontrolltillsyn. Det kan finnas ett pedagogiskt värde med det – av allt att döma finns idag inte så många verksamhetsutövare som kan beskriva vad tillsyn över egenkontrollen är.

- Förbättring av kunskapsöverföringen. Verksamhetsutövarna anger att kontakten med tillsynsmyndigheten ofta påverkas negativt vid personalomsättning och att kontinuitet och kompetens går förlorad. Det kan finnas skäl för de operativa tillsynsmyndigheterna att se över kompetensöverföringen vid byte av personal.

Källförteckning

Tryckta källor

Blomberg L (2006). Corporate Social Responsibility – en studie av utvecklingen av H&M:s sociala ansvar. Inriktning mot organisation. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Darnall N och S Sides (2008). Assessing the Performance of Voluntary Environmental Programs: Does Certification Matter? *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 1.

Enell, Magnus, et. al. (2009). Miljöarbetet stärker affärerna. Liber. ISBN13: 9789170053658

Erikson D (2008). Egenkontroll och tillsyn – ur de granskades perspektiv. Examensarbete vid Mälardalens Högskola i samarbete med Miljökontoret i Linköping och Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen i Västerås.

Gunningham N, Thornton D och Kagan R (2005). Motivating Management: Corporate Compliance in Environmental Protection*. *LAW & POLICY*, Vol. 27, No. 2, April 2005 ISSN 0265–8240.

Lowman R och Williams R (1987). Validity of Self-Ratings of Abilities and Competencies. *Journal of Vocational Behavior* 31, 1-13.

Naturvårdsverket (2001). Egenkontroll – en fortlöpande process. Handbok 2001:3.

Naturvårdsverket (2001). Operativ tillsyn. Handbok 2001:4.

Naturvårdsverket (2003). Effektivare miljöledningssystem – en studie om brister, behov och möjligheter till förbättring. Rapport 5304.

Naturvårdsverket (2011). Tillsyn över verksamhetsutövares egenkontroll – att trimma motorn. Rapport 6421.

Nordström S och Palmér U (2010) SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande. Kandidatuppsats Environmental management. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Phil H (2003). Miljöekonomi för en hållbar utveckling. SNS Förlag. ISBN: 9789171509208

Sandberg B och Faugert S (2007). Perspektiv på utvärdering. Studentlitteratur. ISBN: 9789144028811.

SFS (1998:808), Miljöbalken

SFS (1998:901).Förordning om verksamhetsutövares egenkontroll

SOU 2002:50; Miljöbalken under utveckling – Ett principbetänkande.

Svenska miljöinstitutet, IVL (2008). Miljömålsstyrd tillsyn. Miljökvalitetsmål, miljölagsstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samvekran. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder.

Elektroniska rapporter, dokument och källor på nätet

Arnfolk, Peter et. al. (2008). Miljöarbete inom teknikföretag – utvecklingstenden-
ser samt jämförelser med annan tillverkande industri. Hämtad 2011-12-14 från
[www:http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1224425
&fileOId=1224441](http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1224425&fileOId=1224441)

Naturvårdsverket. Egenkontroll (Elektronisk). Tillgänglig:
[http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Lagar-och-styrning/Tillsyn-och-
egenkontroll/Egenkontroll/](http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Lagar-och-styrning/Tillsyn-och-egenkontroll/Egenkontroll/)

Svenskt Näringsliv (2007). Näringslivets miljöarbete och Sveriges miljömål. Erfä-
renheter och synpunkter från branscher och företag inför den fördjupade miljö-
målsutvärderingen. Hämtad 2012-01-10 från
[www:http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00010/Program_-
_N_ringsliv_10157a.pdf](http://www.svensktnaringsliv.se/multimedia/archive/00010/Program_-_N_ringsliv_10157a.pdf)

Bilaga 1

Intervjuguide Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll

Syftet med denna intervju är att samla kunskap om verksamhetsutövarens kunskaper om och erfarenheter av egenkontrollen i synnerhet och miljötillsynen i allmänhet. Resultaten ska användas i en rapport som syftar till att ge tillsynsenheten vid Naturvårdsverket att utveckla tillsynsvägledningen och vägledningen gentemot verksamhetsutövaren.

Inledande frågor

Vad gör verksamheten?

Vad jobbar du med inom verksamheten?

Hur länge har du jobbat inom verksamheten?

Har du tidigare erfarenhet av branschen?

Vilka andra branscher har du jobbat inom?

Om kunskap om miljöbalken utifrån regler om egenkontroll

Känner du till miljöbalken?

Känner du till de regler om egenkontroll som omfattas av miljöbalken?

Hur fick du kännedom om miljöbalken och dess regler?

Upplever du att du/ni följer dessa regler?

Hur vet du att du följer och lever upp till reglerna?

Vad får dig att följa miljöreglerna? Nämn gärna flera faktorer om så är fallet?

Varför tror du att du/ni arbetar med egenkontroll och följer reglerna (avseende egenkontroll) men inte andra verksamhetsutövare (frågan passar här in på dem som är rekommenderade)?

Vad tror du kan fungera som hinder för god egenkontroll?

Om tillsynen som drivkraft

Hur påverkar tillsynen din egenkontroll? Hur påverkar den dig jämfört med andra faktorer?

Skulle du följa reglerna om egenkontroll utan tillsyn?

Vad är det som påverkar dig att följa miljöbalkens regler om egenkontroll?

Vad är det som påverkar dig mest?

Varför fungerar tillsynen som en drivkraft för vissa men inte för andra, tror du?

Finns det särskilda inslag i tillsynen som bidrar till att den fungerar som drivkraft eller är det tillsynen som helhet?

Om myndigheternas tillsyn avseende reglerna för egenkontroll

Vad tycker du om myndigheternas tillsyn?

Fungerar det bra eller kan den bli bättre? I så fall, hur?

Vilka metoder använder sig myndigheterna av enligt dig?

Vad har du för åsikter om tillsynsmyndigheternas metoder?

Tycker du metoderna behöver utvecklas eller ändras, i så fall hur?

Om tillsynens genomslagskraft

Varför har tillsynen över egenkontrollen haft svårt att få genomslag hos anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter jämfört med tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter?

Bilaga 2

Enkätfrågor

Telefonenkäten var huvudsakligen styrd till fasta svarsalternativ men kompletterades med ett antal öppna frågor där respondenterna gavs möjlighet att utveckla sina svar. Antalet respondenter som besvarade de enskilda frågorna varierade mellan trettiosju och fyrtio. Vissa följdfrågor ställdes bara till en delmängd av respondenterna. Telefonenkäterna tog i genomsnitt 15–20 minuter att genomföra. Telefonintervjuerna har nedtecknats för hand och sedan överförts manuellt till ett webbaserat enkätverktyg. Fråga 21a-c är en extrafråga som bifogades enkäten och som tillhör en annan utvärdering som genomförts av Naturvårdsverket (

Enkätfrågor till C-verksamheter - Utvärdering egenkontroll								
Fråga nr	Inledning	Frågetyp	Svarsalternativ					Not
	<i>Intervjuaren presenterar sig och berättar kort om syftet med intervjun. Betonar tydligt att det är miljöbalkstillsyn vi är intresserade av och att det är det som vi avser med 'tillsyn' i detta sammanhang.</i>							
1.	Berätta kort om verksamheten och din roll							
2.	Hur många anställda har verksamheten?	3 alt.	1	2-4	5-10	>10		
3a.	Tillhör företaget någon branschorganisation?	3 alt.	Ja	Nej	Vet ej			
3b.	Vilken?	Öppen fråga	I					Ställs vid Ja på fråga 3a.
4a.	Är verksamheten certifierad eller registrerad enligt något miljöledningssystem (ej arbetsmiljö)?	3 alt.	Ja	Nej	Vet ej			
4b.	Vilket?	Öppen fråga	I					Ställs vid Ja på fråga 4a.

	MB:s regler om egenkontroll							
5a.	Känner du till miljöbalkens regler om egenkontroll?	2 alt.	Ja	Nej				
			I					
5b.	Hur fick du kännedom om reglerna?	4 alt. varav 1 öppet. Möjligt att välja flera.						Ställs vid Ja på fråga 5a.
			Genom tillsynsmyndigheten					
			Genom vår branschorganisation					
			Genom vårt ledningssystem					
			På annat sätt - berätta hur?					
			I					
5c.	I vilken utsträckning tycker du att ni följer reglerna om egenkontroll?	5 alt.	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet	Vet ej	Ställs vid Ja på fråga 5a.
	Om tillsynen som drivkraft							
6.	I vilken utsträckning påverkar följande faktorer och aktörer ert miljöarbete?	5 alt.	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet	Vet ej	
	<i>Vi vill efterleva lagar och förordningar</i>							
	<i>Vi vill allmänt minska företagets miljöpåverkan</i>							
	<i>Vårt miljöledningssystem</i>							
	<i>Vår branschorganisation</i>							
	<i>Tillsynen (enligt MB)</i>							
	<i>Våra kunder</i>							
	<i>Våra leverantörer</i>							
	<i>Våra anställda</i>							
	<i>Andra faktorer/aktörer - ange vilken/vilka samt i vilken utsträckning de påverkar ert miljöarbete</i>							

7.	I vilken utsträckning påverkar följande faktorer er egenkontroll?	5 alt.	Inte alls	I liten utsträckning	I stor utsträckning	Helt och hållet	Vet ej	
	<i>Vi vill efterleva lagar och förordningar</i>							
	<i>Vi vill minska verksamhetens miljöpåverkan</i>							
	<i>Tillsynen (enligt MB)</i>							
	<i>Vårt miljöledningssystem kräver egenkontroll</i>							
	<i>Vår branschorganisation rekommenderar egenkontroll</i>							
	<i>Andra faktorer/aktörer - ange vilken/vilka samt i vilken utsträckning de påverkar er egenkontroll</i>							
8.	Skulle ni utföra egenkontroll även om tillsynen helt upphörde?	3 alt.	Nej	Ja, fast i mindre utsträckning än nu	Ja, i samma utsträckning som nu			
	Om myndighetens tillsyn							
9.	Vilken myndighet är tillsynsmyndighet enligt MB?	Öppen						
10.	När var ert senaste tillsynstillfälle?		senaste året	1-3 år sedan	mer än 3 år sedan			
11.	Uppskattningsvis - hur långa är intervallen mellan tillsynstillfällena?	Öppen fråga						
12a.	Kan du, enligt din bedömning, skilja ut tillsyn över egenkontrollen från övrig tillsyn?	2 alt.	Ja	Nej				
			I					
12b.	Hur genomförs tillsynen över egenkontrollen?	Öppen fråga						Ställs vid Ja på fråga 12a.
			I					
12c.	Hur kan den förbättras?	Öppen fråga						Ställs vid Ja på fråga 12a.
	Tillsynens svårigheter bland C-verksamheter							
13.	Hur länge har verksamheten drivits av nuvarande ägare?	3 alt.	<3 år	3-6 år	>6 år			

14.	Har ni en utsedd miljöansvarig på verksamheten?	2 alt.	Ja	Nej				
15.	Hur viktigt är det att minska ert företags miljöpåverkan?	Skala 1-4 där 1 är lägsta och 4 är högsta värde.	1	2	3	4		
16.	Vilka miljöfrågor eller vilka åtgärder anser du är viktigast att arbeta med inom egenkontrollen för er verksamhet?	Öppen						
17.	Hur duktiga på egenkontroll bedömer du att ditt företag är?	Skala 1-4 där 1 är lägsta och 4 är högsta värde.	1	2	3	4		
18.	Varför, tror du, har tillsynen över egenkontrollen svårt att få genomslag hos C-verksamheter?	Öppen fråga						
19.	Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna för att lyckas med egenkontrollen?	Öppen fråga						
20.	Vilka är de största hindren för att lyckas med egenkontrollen?	Öppen fråga						
21a.	Har denna verksamhet tidigare klassificerats som B-verksamhet?	3 alt.	Ja	Nej	Vet ej			
21b.	När skedde denna omklassificering?	Öppen fråga	I					Ställs vid Ja på fråga 21a.
21c.	Upplever ni en skillnad i kontakten med tillsynsmyndigheten sedan ni blev en C-verksamhet i så fall på vilket sätt?	Öppen fråga						Ställs vid Ja på fråga 21a.

Verksamhetsutövares arbete med egenkontroll

RAPPORT 6486

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6486-0
ISSN 0282-7298

En utvärdering

Enligt miljöbalken har alla som bedriver verksamhet som kan påverka människor eller miljö ett ansvar för att kontrollera sin verksamhet och arbeta förebyggande. Att reglerna om verksamhetsutövares egenkontroll följs är av stor strategisk betydelse för genomdrivandet av miljöbalken.

Utvärderingen visar att verksamhetsutövarna anser att de följer reglerna på ett tillfredsställande sätt. Myndigheternas tillsyn över egenkontrollen upplevs av de flesta som bra. Samtidigt menar många verksamhetsutövare att tillsynen påverkar deras arbete med egenkontroll i ganska liten utsträckning. Lagefterlevnad, att allmänt minska miljöpåverkan samt kraven i miljöledningssystemen anses påverka arbetet med egenkontroll i högre utsträckning än tillsyn.

Utvärderingens slutsatser är att ökad differentiering av tillsynen bör övervägas samt att dialogen anpassas till verksamhetsutövarens nivå.

Utvärderingen är genomförd inom ramen för Naturvårdsverkets ansvar för vägledning inom miljöbalkens tillämpning.

