

Utredning

Rapport

Ledningssystem inom statlig ekonomisk styrning

Hur använder myndigheterna systematiserat arbete för att styra verksamheten?



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2019-11-29

Dnr: 2018-01510

ESV-nr: 2019:46

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Tomas Kjerf

Förord

Av myndighetsförordningen framgår att myndighetsledningen ska fastställa de närmare föreskrifter som behövs om formerna för den egna verksamheten samt säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Ett ledningssystem för formerna för verksamheten kan då ge den ordning och reda som behövs.

Vår avsikt med denna kartläggning är att utreda förekomsten av ledningssystem. Utredningen ska inte uppfattas som att Ekonomistyrningsverket förespråkar att ledningen av myndigheter behöver organiseras i en viss form. Myndigheterna förfogar själva över hur de väljer att styra sin verksamhet. Det som är en effektiv form för en behöver inte vara det för en annan.

Vår utredning ger kunskap om i vilken omfattning myndigheter organiserar sin styrning på ett sätt som kan liknas vid ledningssystem.

Ett särskilt tack vill vi rikta till alla ni som gjorde jobbet med att svara på vår enkät och till er som deltog i intervjuer och på fokusmötet.

Utredarna Patrick Freedman och Tomas Kjerf har tagit fram denna rapport. Enhetschefen Martin Sparr har deltagit i beredningen.

Stockholm 2019-12-05

Peter Kvist
avdelningschef

Tomas Kjerf
utredare

Sammanfattning	5
1 Inledning om utredningens genomförande.....	7
1.1 Bakgrunden till utredningen	7
1.2 Syftet med utredningen.....	8
1.3 Genomförandet av utredningen	9
1.4 Avgränsningar i utredningen.....	11
1.5 Utgångspunkter för utredningen	12
2 Myndigheterna har ledningssystem men kallar det för något annat.....	15
2.1 Myndigheterna använder ledningssystem	15
2.2 En del myndigheter informerar om ledningssystem i årsredovisningen.....	15
2.3 Ledningssystemen är flera.....	17
2.4 Ledningssystem kan bygga på tillit	23
2.5 Idéburet ledningssystem för planering och uppföljning	25
2.6 Ledningssystem som flöde eller cykel	30
3 Vad menar vi med ledningssystem?.....	33
3.1 Ledningssystem är ett verktyg för styrning	33
3.2 Ledningssystem inom staten	35
3.3 Ledningssystem återfinns som krav på systematiskt arbete.....	35
3.4 Ledningssystem för något ändamål.....	37
3.5 Ledningssystem säkerställer en betryggande intern styrning och kontroll	39
4 Myndigheter har ledningssystem och begreppet kan användas.....	42
4.1 Begreppet ledningssystem kan fylla en funktion i statsförvaltningen	42
4.2 Integrera processen för intern styrning och kontroll i myndighetens ledningssystem.....	44
4.3 Ledningssystem för verksamhetsstyrning.....	45
4.4 Det ekonomiadministrativa regelverket är en grund för ledningssystem inom staten.....	46
Referenser	49
Publikationer och artiklar	49
Lagar och förordningar	49
Bilagor	50
1. Myndigheter under regeringen som svarat på enkäten.....	50
2. Frågorna som myndigheterna besvarade	51
3. Intervjuer med handläggare från myndigheter	55
4. Frågorna som besvarades av handläggarna under intervjuerna.....	56
5. Frågorna som besvarades under konferensen	57
6. Svar på frågor från deltagarna på ESV-dagen.....	58
7. Synpunkter på eventuell fortsatt utredning om ledningssystem.....	62
Ordlista.....	64

Sammanfattning

Vi har genomfört denna utredning inom vår uppgift att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Syftet med utredningen är att kartlägga förekomsten av ledningssystem hos statliga myndigheter. Vi har hämtat in uppgifter via årsredovisningar, litteraturstudier, en enkät till ett antal myndigheter samt intervjuer med handläggare och ett fokusmöte.

Även om myndigheterna använder sig av ledningssystem, så som vi har definierat dem, så använder de sällan begreppet ”ledningssystem” när vi frågade om detta. Undantag är inom de områden där det finns förordningskrav om att upprätta just ett ledningssystem för ett visst syfte. Vanligare är att kalla ledningssystemen för till exempel styrmodell.

Med vår definition av ledningssystem, som ansluter sig till en gängse definition, får begreppet en bred betydelse och nästan alla myndigheter som deltog i undersökningen har då ledningssystem. Myndigheterna har ofta flera system som ibland binds samman av ett övergripande system för planering och uppföljning eller verksamhetsstyrning. De andra ledningssystemen binds samman med systemet genom att få information från eller ge information till det.

Ett ledningssystem, i betydelsen av systematiserat arbete, bidrar till att myndigheten kan utföra sina uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven (och god förvaltning). Ledningssystem säkerställer då att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande. Flera myndigheter har inom ramen för ledningssystemet för planering och uppföljning beaktat de perspektiv som ingår i processen för intern styrning och kontroll. Arbetet med intern styrning och kontroll är då integrerat i ett ledningssystem för verksamhetsstyrning.

ESV menar att om en myndighet väljer att integrera arbetet med intern styrning och kontroll med ledningssystemet för verksamhetsstyrning, kan det innebära att myndigheten samordnar arbetsmoment som annars hade behövts genomföras fler gånger. Detta bör innebära en arbetsbesparing för myndigheten. Vi bedömer också att kvaliteten i arbetet kan gynnas av ett sammanhållet arbete eftersom risken för att information ska förvanskas eller gå förlorad minskar.

ESV anser att det för den statliga förvaltningen som helhet kan finnas en vinst i att vi definierar och använder ett enhetligt begrepp för de processer och strukturer som myndighetsledningarna eller myndighetscheferna använder för att styra sina verksamheter – ledningssystem. En gemensam begreppsapparat kan utgöra en grund för jämförelser och utveckling på enskilda myndigheter men också av förvaltningen

som helhet. Vi bedömer vidare att ledningssystemen behöver vara utformade utifrån de unika förutsättningar som finns på respektive myndighet. Ett ledningssystem för en och samma sak kan därför se olika ut hos olika myndigheter.

Om vi ser ett ledningssystem för verksamhetsstyrning som en cykel av att planera, genomföra, följa upp och åtgärda går det att placera övriga ledningssystem inom detta. Ledningssystemets yttre ring är då planeringen och uppföljningen och innanför ringen finns ledningssystem för kompetensförsörjning, riskhantering, internrevision med flera.

Myndigheterna ser även ledningssystem för verksamhetsstyrning som mer idéburet och mindre formstyrt. Tyngdpunkten ligger på pedagogik till exempel att utgå från vision, mission, värderingar etc. samt från helhet, samband, beroenden etc. En bild vi får är också att systemet saknar den tyngd på evidens och dokumentation som kan finnas inom andra, mer formaliserade, ledningssystem. Sök- och spårbarhet väger inte lika tungt inom planering och uppföljning som inom redovisning och rapportering.

Vi kan även konstatera att myndigheternas ledningssystem ofta utgår från lagar och förordningar. Det finns en omfattande beskrivning av ledningssystemets varför, hur och vad i dessa författningar. Det saknas dock en samlad beskrivning av vilka författningar som utgör grunden för en myndighets ledningssystem och hur dessa författningar interagerar.

1 Inledning om utredningens genomförande

I avsnitt 1.1 beskriver vi varför vi gjort utredningen. I avsnitt 1.2 anger vi syftet, i 1.3 berättar hur vi genomförde utredningen, i 1.4 om två avgränsningar av syftet och i 1.5 berättar vi om tre utgångspunkter.

1.1 Bakgrunden till utredningen

Under de senaste åren har begreppet ledningssystem använts för att beskriva styrning inom offentlig sektor till exempel i myndigheters årsredovisningar. Det finns i dag en flora av ledningssystem – ofta kopplade till ISO-standarder.



Omslaget på en publikation från ESV som texten refererar till.

Inom forskning har offentliga organisationers, som till exempel hälso- och sjukvårdens, arbete med ledningssystem beskrivits som något som kan leda till särkoppling – ledningssystemen används i legitimerande syfte för att presentera en verksamhet utåt, men har begränsad påverkan på vad som faktiskt sker. Vad gäller statliga myndigheter vet vi i dagsläget inte så mycket om hur de förhåller sig till ledningssystem, om de använder begreppet för att beskriva sin styrning, om de har flera ledningssystem etc. Att lära oss mer om detta skulle i sin tur kunna öppna upp för fortsatta studier och kunskap om hur statliga myndigheter styrs.

ESV har till uppgift att utveckla och förvalta den interna styrningen och kontrollen i staten.¹ Det gör vi bland annat med normering via föreskrifter och allmänna råd samt genom vårt stöd till myndigheterna. Vi har publicerat metoder och riktlinjer för vad som kan kallas ledningssystem: till exempel om en [styrmodell för verksamhetsstyrning](#)² och en [process för planering och uppföljning](#)³. Tillsammans hade dessa två publikationer drygt 1000 nedladdningar från ESV:s webbplats under 2018.

¹ 3 § 5 Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

² Sid 66 ff Att få rätt saker att hända, ESV 2014:49, talar om styrmodell och verksamhetsstyrning i den betydelse som ledningssystem för ekonomistyrning används i denna utredning.

³ Sid 6 ff Processen för planering och uppföljning. ESV 2017:60.

Myndigheterna har också uppgifter som kan motivera särskilda ledningssystem för förvaltningen i något avseende. Det är till exempel ledningssystem för att

- fortlöpande utveckla verksamheten⁴ (innovation)
- göra målen kända hos medarbetarna⁵ (motivation)
- ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet⁶ (kompetensförsörjning)
- ansvara för att rutiner utformas så att en tillförlitlig redovisning främjas och förvaltnings tillgångar skyddas⁷ (informationssäkerhet)
- se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel⁸ (riskhantering och internrevision).

Det finns även bestämmelser om specifika ledningssystem som riktar sig till myndigheterna. Berörda myndigheter ska inrätta miljöledningssystem⁹, ledningssystem för informationshantering¹⁰ och systematiskt arbetsmiljöarbete¹¹. Krav på att ha ledningssystem kan även förekomma för enskilda myndigheter¹² men det kartlägger vi inte.

Under senare tid har vi uppmärksammat frågor som berör ledningssystem. Det har bland annat handlat om vad som kan anses vara ett ledningssystem, vilka som använder sig av det, hur ledningssystemen är utformade samt vilka delar av verksamheten som omfattas av ledningssystem? Det finns också frågor om hur ledningssystem förhåller sig till myndighetens system för intern styrning och kontroll.

1.2 Syftet med utredningen

Vi genomför denna utredning för att reda ut begrepp, ge underlag för samsyn och visa på samband. Vi vill få ny kunskap om myndigheternas styrning genom att följa upp hur de använder sig av ledningssystem i styrningen av verksamheten. Det gör att den har ett tredelat syfte att

- kartlägga förekomsten av ledningssystem på statliga myndigheter
- undersöka i vilka sammanhang det används (om de gör det)
- reflektera över vad ledningssystem i statlig verksamhet kan vara.

⁴ 6 § första stycket myndighetsförordningen.

⁵ 8 § andra punkten myndighetsförordningen.

⁶ 8 § tredje punkten myndighetsförordningen.

⁷ 22 § förordningen om myndigheters bokföring.

⁸ 3 § myndighetsförordningen

⁹ 3 § Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

¹⁰ 19 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹¹ 2 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.

¹² Transportstyrelsen ska ha ett kvalitetsledningssystem enligt myndighetens instruktion.

Vi får med utredningen underlag för det fortsatta arbetet att förklara och förenkla regelverken om ekonomisk styrning samt på annat sätt utveckla vårt stöd till myndigheterna.

Vi tar reda på om myndigheterna har ledningssystem inom området för de ekonomi-administrativa bestämmelserna som vi meddelar föreskrifter till och ger stöd för tillämpningen av till exempel redovisning och finansiering.

1.3 Genomförandet av utredningen

Arbetet med att genomföra utredningen har föregåtts av att planera¹³ genomförandet och efterföljs av att följa upp det, i ett helt vanligt utredningsflöde.

Figur 1. Arbetsgången i utredningen



Genomförandefasen har inneburit att hämta in information¹⁴ via

- litteraturgenomgång¹⁵ och genomgång av årsredovisningar
- enkät till myndigheter
- intervjuer med handläggare på myndigheter
- fokusråd med handläggare.

Informationen analyserades med avseende på

- kvantitativt, till exempel när det gäller antal förekomster av ledningssystem för olika ändamål
- kvalitativt, till exempel genom att jämföra vad vi menar med ledningssystem.

Genomförandet avslutades med att resultatet presenteras i denna rapport.

Litteraturgenomgången gjordes genom att söka bland och sedan välja ut skrifter om ledningssystem i allmänhet och inom ekonomisk styrning i synnerhet. Litteraturgenomgången gav underlag till diskussionen om ledningssystem i förhållande till ekonomisk styrning, tillit och intern styrning och kontroll. Genomgången av

¹³ ESV dnr 2018-01510-2 Projektplan för ledningssystem inom staten.

¹⁴ Arbetet med att hämta in information förutsatte personuppgiftsbehandling. I och med att rapporten är färdigställd är personuppgifterna raderade och glömda. Beskrivningen av personuppgiftsbehandlingens rättsliga grund etc. finns i ärendet och dokumentet Objektfamilj SRF Samla in information om ledningssystem för ekonomistyrning genom intervjuer.

¹⁵ Använd litteratur anges i Referenser.

årsredovisningarna har vi gjort med hjälp av ett textsökningsverktyg.¹⁶ Vi tittade efter i vilka sammanhang som myndigheterna beskriver sina ledningssystem.

Vi skickade ut en enkät om ledningssystem till 67 myndigheter och fick svar från 59. Enkäten omfattar drygt en fjärdedel av de myndigheter under regeringen som är anslutna till statsredovisningen och drygt fyra femtedelar av de myndigheter som ska följa särskilda bestämmelser om internrevision och därmed också tillkommande bestämmelser om intern styrning och kontroll. För att så många som möjligt skulle svara skickade vi ut en påminnelse till de myndigheter som inte hade påbörjat enkätsvaren vid satt datum och förlängde sista svarsdatum för de myndigheter som bad om det. En av myndigheterna som inte svarade uppgav att det berodde på för hög arbetsbelastning men vi har i övrigt inte undersökt svarsbortfallet. På enskilda frågor var antalet svar betydligt lägre, alla frågor var inte tvingande.

Vi har fått synpunkter på enkäten som är viktiga för bedömningen av om svaren är valida. Här är några exempel.

Jag försöker att fylla i er enkät ang. ledningssystem, men blir inte riktigt klok på frågorna. Är det rutiner ni är ute efter, eller?

Vad är det egentligen ni vill åstadkomma med enkäten? Går det att åstadkomma detta på ett enklare sätt?

Vi har diskuterat er enkät och vi tycker att den är svår att svara på. Vi är måna om att det blir rätt och vi funderar över syftet med enkäten.

Det är avgörande för resultatet att den som svarar vet vad vi är ute efter och vad vi vill åstadkomma, alltså att syftet är klart. Vi är ute efter vilka myndigheter som använder ledningssystem och vill veta mer om användningen. Frågorna visar dock på att enkäten kan ha besvarats med olika utgångspunkter. Det har vi försökt ta reda på med intervjuerna och fokusmötet.

Vi har intervjuat handläggare från tio myndigheter om hur de arbetar med styrningen av verksamheten och om deras syn på ledningssystem. När vi bjöd in till intervjuerna fick vi fler svar än vi hade möjlighet att hantera. De fem myndigheter som vi inte träffade fick möjlighet att lämna synpunkter på ett tidigt rapportutkast samt på våra preliminära slutsatser. En av dessa har också lämnat synpunkter.

Vi har även genomfört ett fokusmöte där vi har diskuterat den bild vi har fått genom inlämnande enkätsvar och genomförda intervjuer.

¹⁶ NVivo.

Vi har informerat om utredningen på inbjudan under ett möte som en myndighet ordnade för kollegor.¹⁷ Det mötet, som låg utanför vår egen planering, gav oss möjlighet att få in synpunkter på det vi presenterade. Utanför vår planering har vi även diskuterat slutsatserna av vår undersökning på ett pass på ESV:s fortsättningskurs i statlig styrning och uppföljning. Slutligen gav vi under ESV-dagen tillfälle till frågor och ge synpunkter om ledningssystem (se bilaga 6–7).

1.4 Avgränsningar i utredningen

Vår avgränsning är att vi inriktar oss på de myndigheter under regeringen som

- är anslutna till statens centrala redovisningssystem (statsredovisningen)¹⁸
- omfattas av särskilda bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll¹⁹ (så kallade internrevisionsmyndigheter).

Tabell 1. Statliga myndigheter inom statsredovisningen

Myndigheter	antal
Myndigheter anslutna till statsredovisningen	215
varav inte under regeringen ²⁰	-4
Myndigheter under regering som är anslutna till statsredovisningen	211
varav myndigheter som inte omfattas av internrevisionsförordningen	-140
Myndigheter som tillämpar internrevisionsförordningen	71

Antalet myndigheter under regeringen som är anslutna till statsredovisningen. Källa: ESV 2019-03-28.

En myndighet som är bokföringsskyldig ska vara ansluten till den statliga redovisningsorganisationen och rapportera information till statsredovisningssystemet.

De myndigheter under regeringen som är anslutna till statsredovisningen omfattas av allmänna bestämmelser om hur myndigheten ska ledas i bland annat myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Myndigheter som inte är anslutna till statsredovisningen omfattas inte av alla de ekonomiadministrativa bestämmelserna som är av intresse för denna utredning.²¹ Vi har också valt bort statliga myndigheter som inte lyder under regeringen eftersom de i delar styrs av andra regelverk än myndigheter under regeringen.

I gruppen myndigheter under regeringen anslutna till statsredovisningen är det 71 myndigheter som omfattas av särskilda bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll. Det är från denna grupp som vi hämtade in information med en

¹⁷ Inbjudan av Socialstyrelsen.

¹⁸ 6 § Förordning(1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem.

¹⁹ Internrevisionsförordning (2006:1228), Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, 2 kapitlet 8 § tredje stycket Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁰ Myndigheter under Riksdagen och statschefens organisation.

²¹ Antalet myndigheter under regeringen är 345, 2019-03-28 enligt Statskontorets Fakta om offentliga sektorn.

enkät, intervjuer och ett fokusmöte. Från gruppen har vi tagit bort fyra myndigheter för vilka vi bedömer att uppgifterna skulle kunna omfattas av sekretess.²² Vi har således vänt oss till 67 myndigheter.

1.5 Utgångspunkter för utredningen

I utredningen har vi anslutit oss till en bred definition av ledningssystem och menar att det är de strukturer och processer som myndighetsledningen och myndighetschefen fastställer och använder för att fullgöra verksamhetens uppgifter och nå målen enligt verksamhetskraven.²³ Vi har tagit del av olika definitioner av ledningssystem. De innehåller liknande beståndsdelar som vår definition. Vi har dock använt termer som förekommer i vissa förordningar, som till exempel ”myndighetsledning” från myndighetsförordningen.

Vår första utgångspunkt är att ledningssystem används inom ramen för ekonomisk styrning²⁴. Att följa upp användandet av ledningssystem ligger således inom vår uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten.²⁵

Ekonomisk styrning omfattar både finansiell styrning (av resurser) och resultatstyrning (för ett ändamål). Ett annat sätt att uttrycka det är att anskaffa, omvandla och avsätta materiella värden (särskilt kostnader och intäkter) för ett ändamål. Avsätta rymmer då resultat,²⁶ produkten/tjänsten (prestationen) och dess påverkan på ett förhållande (effekten).²⁷ Påverkan på ett förhållande kan styras i önskad riktning med hjälp av mål. Målet behöver inte vara uttryckt i pengar men innebär att medel är allokerade för detta ändamål.

Ett och samma ledningssystem kan beskrivas utifrån någon annan utgångspunkt än som ekonomisk styrning. Ledningssystem för kvalitet behöver till exempel inte beskrivas som ekonomisk styrning men kan vara det om det handlar om godushållning. Även innovation kan vara ekonomisk styrning om syftet är en kostnads-effektivare verksamhet.

När vi i det följande talar om ledningssystem upprepar vi inte alltid att det är inom ekonomisk styrning.

²² Vi antog att myndigheterna inte kunde lämna den information vi behöver alternativt att informationen som lämnas blir missvisande.

²³ 3 § myndighetsförordningen.

²⁴ I ESV:s ordbok beskrivs Ekonomisk styrning som ”ett medel för politikens förverkligande som består av resultatstyrning och finansiell styrning”. Finansiell styrning beskrivs vidare som ”fastställande av ekonomiska ramar för en verksamhets resursförbrukning” och resultatstyrning som ”styrningen av den statliga verksamhetens omfattning, inriktning och effektivitet”.

²⁵ 1 § Förordning (2019:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

²⁶ Resultatstyrning är regeringens styrning av myndigheterna med till exempel mål för verksamheten och ändamål för finansieringen.

²⁷ Vanligt är att beskriva ekonomisk styrning i finansiell styrning och resultatstyrning. I verkligheten är dock finansiell styrning också resultatstyrning, till exempel anslag har ett ändamål.

Lite förenklat kan vi hänföra ledningssystem inom ekonomisk styrning till myndighetsledningens beslut²⁸ om arbetsordning och verksamhetsplan samt återrapporeringen av verksamheten. I styrelsemyndigheterna är styrelsen myndighetsledning men det är myndighetschefen som ska sköta den löpande verksamheten. I praktiken är det då myndighetschefen som hanterar myndighetens ledningssystem. När vi talar om myndighetsledningen i rapporten är det oftast myndighetschefen som vi avser.

Vår andra utgångspunkt är att systemet (på något sätt ska) hanteras av myndighetsledningen eller myndighetschefen. Myndighetsledningen deltar till exempel med beslut om verksamhetsplan och årsredovisning medan myndighetschefen sköter den löpande verksamheten. Det innebär då att till exempel planering och uppföljning är ett ledningssystem.

Vår tredje utgångspunkt är att ledningssystemet ska uppfattas av myndigheten som ett ledningssystem. Det kan till exempel vara att det går att beskriva med föreskrifter för myndigheten eller direktiv och riktlinjer till myndighetschefen.²⁹ Det innebär att ledningssystemet kan framgå av ett beslut för hur det ska fungera. Det ska också gå att följa upp att det tillämpas.

Figur 2. Verkligt och önskat tillstånd har en riktning från varandra



Ett ledningssystem (om det inte finns av hävd) börjar med en idé som omsätts i verkligheten. Hur ledningssystemet faktiskt fungerar i praktiken kan skilja sig från hur det är tänkt att fungera. När vi pratar om ledningssystem behöver vi därför hålla reda på om vi menar hur det är tänkt att vara eller hur det är. Det senare är vad som de facto styr. Till skillnad från en verksamhetsplan som uttrycker förändring är ett ledningssystem något som är eller som borde vara på plats. Ledningssystemet kan jämföras med vad som gäller för en arbetsordning. Det räcker inte att arbetsordningen är rätt tänkt. Styrning blir det först när den faktiskt fungerar och används.

²⁸ 4 § Myndighetsförordning (2007:515).

²⁹ 4 § 2, 13 § Myndighetsförordning (2007:515).

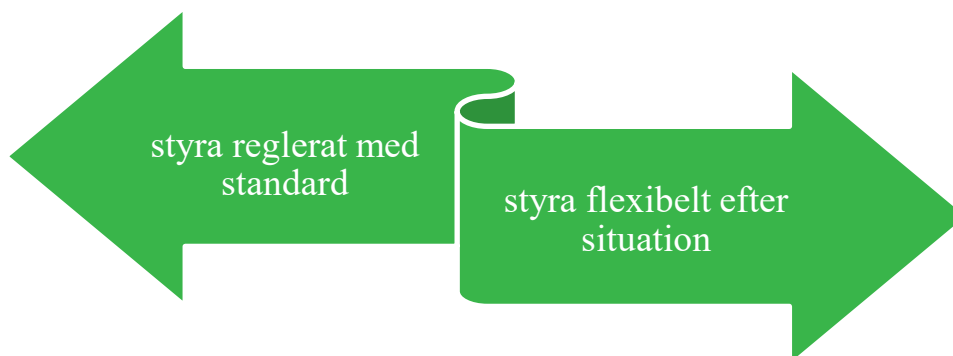
Men ledningssystemet måste inte framgå av ett beslut. Finns det en ordning för hur verksamheten leds utgör denna ordning ett ledningssystem, även om ordningen inte är beslutad. Det kan exempelvis istället vara att myndigheten tar vara på medarbetarnas kompetens och erfarenhet utan att formalisera det med regler och rutiner. Kravet på myndigheterna är att besluta om de närmare föreskrifter som *behövs*.

Att ledningssystemet fungerar mäter vi genom att fråga om ledningssystemet är ändamålsenligt.

Vår fjärde utgångspunkt är att ledningssystem kan skapas när det används (flexibelt) eller plockas fix och färdigt från hyllan när det ska användas (standardiserat). Både att leda flexibelt och standardiserat kan vara det önskvärda

- dels för att intuitivt kunna utföra något vid enstaka tillfällen receptivt och svara upp mot unika behov (för till exempel verksamhetsutveckling)
- dels för att återkommande kunna upprepa något repetitivt för att vara effektiv och rättssäker (vid till exempel myndighetsutövning).

Figur 3. Standardiserade eller situationsanpassade har en riktning från varandra



Ledningssystemen kan vara mycket olika och kan av en myndighet uppfattas som ett ledningssystem och av en annan som något annat. Gemensamt är dock att ledningssystemet består av ett systematiserat arbete antingen enligt en standard alternativt skapat vid tillfället. Det förra är rationalism (med logik av orsak och verkan) och det senare är succesivt lärande (av med- och motgång).

Genom att fråga vad som ligger till grund för ledningssystemet mäter vi om ledningssystemet följer en standard eller inte.

2 Myndigheterna har ledningssystem men kallar det för något annat

Nedan redovisas resultaten av vår undersökning. I avsnitt 2.1 redovisar vi att myndigheterna använder sig av ledningssystem. I avsnitt 2.2 berättar vi om att myndigheterna informerar om ledningssystem i årsredovisningen. I avsnitt 2.3 säger vi att ledningssystem är, inte ett, utan flera. I avsnitt 2.4 diskuterar vi om tillit i ledningssystem. I avsnitt 2.5 berättar vi om idéburet ledningssystem för planering och uppföljning. Vi avslutar med att i avsnitt 2.6 presentera en modell för ledningssystem inom ekonomisk styrning.

2.1 Myndigheterna använder ledningssystem

Nästan alla myndigheter som har ingått i vår undersökning anser att de använder sig av ledningssystem.

Tabell 2. Ledningssystem i verksamheten

Använder myndigheten ledningssystem i verksamheten?	antal
Ja	57
Nej	2
<i>Summa</i>	<i>59</i>

Antal myndigheter som svarar att de använder ledningssystem i verksamheten. Källa: Fråga 2 i enkäten till myndigheterna (och fråga 2 i bilaga 2).

Ledningssystem används av nästan samtliga (57) av de myndigheter som svarade på enkäten. I samband med enkätundersökningen fick vi flera frågor som tydde på, att även om myndigheterna använde sig av ledningssystem som vi hade definierat dem, så använder de inte begreppet ”ledningssystem”. Det bekräftades i intervjuerna och på fokusmötet. När begreppet ledningssystem används är det för de ledningssystem som följer av förordningskrav.

2.2 En del myndigheter informerar om ledningssystem i årsredovisningen

En fjärdedel av myndigheterna informerar regeringen om ledningssystem i årsredovisningen. De flesta informerar utifrån att ledningssystemet har ett specifikt ändamål, till exempel för miljöledning eller för informationssäkerhet. Det är då ledningssystem som också följer en specifik standard. Ett mindre antal myndigheter informerar mer generellt om ledningssystem inom myndigheten. De berättar då om ledningssystem bland annat som ett formaliserat arbetssätt för medarbetarna.

Ledningssystem är ofta ett systematiskt eller processinriktat arbetssätt. Detta kan framgå av processkartor och andra stödjande dokument till medarbetarna för att ge ett enhetligt tillvägagångssätt.

Det förekommer även att myndigheterna i årsredovisningarna berättar om ledningssystem som ett mer strukturinriktat arbetssätt byggt på hierarki för befogenhet och ansvar. Det består då av att ett system för att styra verksamheten med arbetsordning, verksamhetsplan, uppdrag och order samt att kontrollera genomförandet av verksamheten genom uppföljning.

Ledningssystemen beskrivs i en del fall som ett arbetssätt som integrerar i styrningen förutom miljö och informationssäkerhet till exempel även arbetsmiljö, ständiga förbättringar och lärande. Det kan också vara att i styrningen integrera kvalitet, risk (och möjlighet) samt planering och uppföljning. Detta innebär att se på ledningssystem som något mer sammanhållande av styrningen och se styrningen som en helhet.

Några myndigheter beskriver ett arbete med att tydliggöra *ett* sammanhållet ledningssystem för myndigheten. Syftet är att underlätta för chefer och medarbetare att hitta rätt styrande information.

Ledningssystem för förbättrad kvalitet är ett bra exempel på detta. Det kan vara att uppfylla kundkrav och tillämpliga författningskrav, underlätta kundtillfredsställelsen och hantera risker.

Styrning utifrån ett statligt perspektiv är ofta att se styrning utifrån myndighetsledningens ansvar för en effektiv verksamhet enligt gällande rätt med godushållning och som också blir rättvisande redovisad. Ledningssystemet blir då ett sätt att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Myndigheterna kan informera om ledningssystem i den sammanfattande redovisningen av vad som har legat till grund för ledningens bedömning av den interna styrningen och kontrollen.³⁰ Ledningssystem, när det nämns i årsredovisningen, är då uttalat ett sätt att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll.

Det är 57 myndigheter som informerar om riskhantering³¹ och 42 myndigheter som informerar om internrevision³². Det är 5 myndigheter som använder ordet resultatstyrning³³ och 28 myndigheter som informerar om myndighetens verksamhetsstyrning³⁴.

³⁰ Allmänna råd till 2 kapitlet 8 § tredje stycket förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

³¹ Alla myndigheter omfattas av krav på riskhantering enligt flera olika författningar till exempel förordningen om statliga myndigheters riskhantering.

³² Det är 70 myndigheter som ska inrätta internrevision enligt internrevisionsförordningen under 2018.

³³ Resultatstyrning är vanligen hur regeringen styr myndigheterna med mål för verksamheten.

³⁴ Verksamhetsstyrning är vanligen hur myndigheten styr sig självt.

Om vi ser till myndigheternas framåtsiktande information till regeringen – budgetunderlagen – saknas information om ledningssystem helt i dessa.³⁵

2.3 Ledningssystemen är flera

Myndigheterna har ledningssystem för flera ändamål.

Tabell 3. Förekomst av ledningssystem

Inom vilket eller vilka områden använder myndigheten ledningssystem?	antal
för informationssäkerhet	40
för innovation (utveckling)	16
för internrevision	39
för kompetensförsörjning	32
för kvalitet	31
mot mutor, korruption med mera	27
för nyttorealiserings	13
för planering och uppföljning (verksamhetsstyrning)	50
för riskhantering	42
för annat ³⁶	16
<i>Summa ledningssystem</i>	<i>306</i>

Förekomsten av ledningssystem inom myndigheter under regeringen som ska följa särskilda bestämmelser om intern styrning och kontroll. Källa: Fråga 3 i enkäten till myndigheterna (och fråga 3 i bilaga 2).

Det enskilt vanligaste ledningssystemet inom myndigheterna (50 av 306 ledningssystem) är det för planering och uppföljning. Det finns krav på till exempel verksamhetsplan, årsredovisning och budgetunderlag som motiverar att se detta som ett ledningssystem omfattande en cykel med att planera, genomföra, följa upp och åtgärda.

Riskhantering (42) och internrevision (39) är vanligt förekommande ledningssystem och också reglerade. Det förra omfattas av många olika regelverk som myndigheterna ska samordna. Det gör riskhanteringen till ett komplext ledningssystem där risker från olika analyser även ska bedömas om de är väsentliga, det vill säga om de påverkar myndighetsledningens ansvar för verksamheten inför regeringen. Internrevision handlar om att granska och förslå förbättringar av hanteringen av dessa risker.

Det är också reglerat att myndigheten ska införa ett ledningssystem för informationssäkerhet. I det följande inkluderar vi informationssäkerhet och även innovation och kvalitet.

³⁵ Det är en myndighet som informerar om sina ledningssystem i budgetunderlaget.

³⁶ Bland annat finns ledningssystem för miljö och andra ledningssystem som vi avgränsat oss bort från.

Tabell 4. Ändamålsenliga ledningssystem

I vilken utsträckning bidrar ledningssystemet till en ändamålsenlig styrning av verksamheten?	1	2	3	4	5
för informationssäkerhet	0	15	12	2	1
för innovation (utveckling)	0	7	5	2	0
för internrevision	4	18	8	2	0
för kompetensförsörjning	0	11	12	0	0
för kvalitet	0	11	11	0	0
mot mutor, korruption, med mera	0	4	9	2	0
för nyttorealiserings	0	0	3	1	0
för planering och uppföljning	0	14	17	2	0
för riskhantering	0	23	16	1	0
för annat	0	6	4	1	0
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	<i>4</i>	<i>109</i>	<i>97</i>	<i>13</i>	<i>1</i>

Tabellen visar i vilken utsträckning myndigheterna uppfattar ledningssystemen som ändamålsenliga på en skala från 1 fullt ut, 2 i hög omfattning, 3 i viss omfattning, 4 i liten omfattning till 5 inte alls. Källa: Fråga 10, 18, 26, 34, 42, 50, 58, 66, 74, 82, 90, 98, 106 i enkäten till myndigheterna (och fråga 11 i bilaga 2).

Flertalet myndigheter uppfattar att deras ledningssystem är ändamålsenliga i hög omfattning eller fullt ut (4+109 ledningssystem). Det är något färre ledningssystem som är ändamålsenliga i viss eller liten omfattning (97+13). Endast i ett fall bidrar ett ledningssystem inte alls. Resultatet visar på en fördel för ett systematiserat arbete med ett ledningssystem. Det är dock anmärkningsvärt att myndigheterna har ledningssystem som viss eller liten omfattning bidrar till en ändamålsenlig styrning av verksamheten.³⁷ Ändamålsenligheten kan påverkas av ledningssystemets komplexitet och tillämpning. Utredningen ger dock inget entydigt svar på varför det är så.

Mindre ändamålsenliga ledningssystem är de mot mutor, korruption, med mera samt för informationssäkerhet och innovation. Däremot har internrevision och riskhantering hög ändamålsenlighet och för dessa system finns det även standarder.

³⁷ Än lite mer så för de ledningssystem som inte följer av författning, där har myndigheten själv valt att införa dessa ledningssystem.

Tabell 5. Komplexa ledningssystem

Hur utvecklat är ledningssystemet?	1	2	3	4	5
för informationssäkerhet	4	13	8	5	4
för innovation (utveckling)	1	6	6	1	1
för internrevision	1	3	21	8	0
för kompetensförsörjning	1	8	12	6	0
för kvalitet	3	11	10	0	0
mot mutor, korruption, med mera	0	4	10	2	3
för nyttorealiserings	0	3	3	0	1
för planering och uppföljning	4	19	16	3	1
för riskhantering	1	10	20	3	1
för annat	0	5	5	1	1
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	15	82	111	28	12

Tabellen visar hur komplext ledningssystemet är i meningen att hantera flera beroenden från 1 mycket komplext, 2 komplext, 3 inte så komplext, 4 enkelt till 5 mycket enkelt. Källa: Fråga 8, 16, 24, 32, 40, 48, 56, 64, 72, 80, 88, 96, 104 i enkäten till myndigheterna (och fråga 8 i bilaga 2).

Fler av myndigheternas ledningssystem (111+28+12 ledningssystem) är mindre komplexa eller enkla och färre ledningssystem är komplexa (15+82). Komplexa ledningssystem innebär att systemet kan hantera fler beroenden än de enkla. Ledningssystem som är mer integrerade med varandra är då även mer komplexa.

Flera av de myndigheter som vi har intervjuat har beskrivit att deras system för planering och uppföljning utgör ett övergripande ledningssystem. De övriga eller i vart fall flera av de andra ledningssystemen kopplar till systemet för planering och uppföljning. Kopplingarna hänförs ofta till de strategier eller mål som tas fram i planeringen och som lägger grunden till vad som ska uppnås inom de andra ledningssystemen. Den starkaste kopplingen synes dock vara till uppföljning där resultatet som samlas in genom olika ledningssystem tillförs myndigheternas system för planering och uppföljning.

Myndigheterna beskriver integrationen på olika sätt. En beskrivning utgår från hur ett ledningssystem (det studerade) omsluter de andra ledningssystemen. Inget ledningssystem är oberoende av övriga ledningssystem. Andra beskrivningar utgår från ledningssystemen för kvalitet, informationssäkerhet, miljö och arbetsmiljö. Inom dessa ledningssystem fungerar sedan gemensamma processer till exempel för planering och uppföljning.

Tabell 6. Utvecklad tillämpning

Var befinner ni er i tillämpningen av ledningssystemet?	1	2	3	4
för informationssäkerhet	8	1	19	4
för innovation (utveckling)	4	1	8	1
för internrevision	15	4	14	0
för kompetensförsörjning	6	2	17	1
för kvalitet	8	7	9	0
mot mutor, korruption, med mera	0	4	10	2
för nyttorealiserings	1	1	4	1
för planering och uppföljning	14	5	15	1
för riskhantering	14	6	22	0
för annat	3	1	6	2
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	73	32	124	12

Tabellen indikerar ledningssystemets mognad från 1, utvecklat efter uppföljning, 2 följt upp tillämpningen av systemet, 3 tillämpar systemet i styrningen av verksamheten till 4 planerat men inte tillämpat. Källa: Fråga 6, 14, 22, 30, 38, 46, 54, 62, 70, 78, 86, 94 och 102 i enkäten till myndigheterna (och fråga 6 i bilaga 2).

Nästan samtliga av de redovisade ledningssystemen används på myndigheterna (73+32+124 av 241). Endast fem procent av dem är planerade men inte införda. Nära hälften av de implementerade ledningssystemen har följts upp (73+32). En tredjedel av de implementerade systemen har dessutom utvecklats efter uppföljning (73).

Mätningen visar att de ledningssystem som tas fram för verksamheten också används, följs upp och utvecklas. Eftersom myndigheterna följer upp och utvecklar sina ledningssystem kan det antas att de ger nytta till myndighetsledningen.

Tabell 7. Ledningssystemets ålder

Hur länge har myndigheten använt det nuvarande ledningssystemet?	0–3 år	>3–7 år	> 7 år
för informationssäkerhet	13	14	7
för innovation (utveckling)	7	7	0
för internrevision	9	10	14
för kompetensförsörjning	10	11	6
för kvalitet	9	13	2
mot mutor, korruption, med mera	4	11	4
för nyttorealiserings	6	0	1
för planering och uppföljning	9	16	10
för riskhantering	19	6	8
för annat	7	4	1
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	83	92	53

Tabellen visar hur länge myndigheten har haft nuvarande ledningssystem. Källa: Fråga 5, 13, 21, 29, 37, 45, 53, 61, 77, 85, 93, 101 i enkäten till myndigheterna (och fråga 6 i bilaga 2).

En dryg tredjedel av ledningssystemen är nya inom myndigheterna (83 av 228 ledningssystem). En något större andel av ledningssystemen är äldre än tre år men yngre än sju år (92). En fjärdedel av ledningssystemen är äldre än sju år och överstiger då förordnandeperioden sex år för en myndighetschef (53).

Två tredjedelar av de redovisade ledningssystemen är äldre eller betydligt äldre än en cykel i verksamheten (92+53). Med cykel menar vi en period som innefattar året före genomförandet för att planera och året efter för att följa upp och nästkommande år för att göra de förändringar som behövs.

Ett ledningssystem som lever över en cykel utvecklas och ett ledningssystem som lever kvar efter ett byte av myndighetschef är inte heller personberoende. Det skulle kunna vara två indikatorer på kvalitet i ledningssystemet.

Tabell 8. Standard för ledningssystem

Ligger någon standard eller annat stöd till grund för ledningssystemet?	ja	nej
för informationssäkerhet	27	4
för innovation (utveckling)	3	10
för internrevision	21	7
för kompetensförsörjning	4	11
för kvalitet	19	4
mot mutor, korruption, med mera	4	9
för nyttorealiserings	5	22
för planering och uppföljning	20	13
för riskhantering	14	24
för annat	9	3
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	126	105

Tabellen visar om myndigheterna utgår från någon form av standard för sitt ledningssystem. Källa: Frågorna 11, 19, 27, 35, 43, 51, 59, 67, 75, 83, 91, 99 och 107 i enkäten till myndigheterna (fråga 12 i bilaga 2).

Drygt hälften av ledningssystemen (126 av 231) utgår från någon form av standard. Med standard menar myndigheterna till exempel från gällande rätt (förordningen om intern styrning och kontroll), ISO standarder (9001 och 31000) samt ramverk för intern styrning och kontroll (till exempel från COSO³⁸).

Under ESV-dagen 2019 fick deltagarna i två seminarier frågan om de vill att deras myndighet tillämpar standardiserade ledningssystem (till exempel för innovation, för

³⁸ COSO är en förkortning för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Organisationen är en sammanslutning av branchorganisationer inom revision och redovisning. De har tagit fram ramverk för intern styrning och kontroll som ligger till grund för den svenska regleringen inom staten.

kvalitet eller mot mutor) i verksamheten. Svaret var att 48 procent vid första seminariet och 59 procent vid andra seminariet vill det.

Vår mätning visar att myndigheterna i ungefär liknande utsträckning väljer standardiserade system som egenutvecklade. Det var också vårt intryck efter intervjuerna. Det tyder på att det finns behov för myndigheterna att ha utrymme att välja om de ska utgå från standarder eller från myndighetens specifika förutsättningar när de väljer ledningssystem. Det ligger i linje med vår uppfattning att det finns ett behov av verksamhetsanpassning av myndighetens styrning utifrån myndigheternas olika behov och förutsättningar. Vi kan också konstatera att även standardiserade system oftast ger utrymme för anpassningar.

Tabell 9. Tidigare ledningssystem

Har myndigheten tidigare haft ett ledningssystem inom samma område (som inte längre används)?	ja	nej
för informationssäkerhet	11	14
för innovation (utveckling)	8	3
för internrevision	10	14
för kompetensförsörjning	11	8
för kvalitet	11	8
mot mutor, korruption, med mera	7	4
för nyttorealisering	2	4
för planering och uppföljning	11	13
för riskhantering	28	6
för annat	3	7
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	<i>102</i>	<i>81</i>

Tabellen visar om myndigheterna tidigare har haft ett ledningssystem inom samma område. Källa: Fråga 7, 15, 23, 31, 39, 47, 55, 63, 71, 79, 87, 95 och 103 i enkäten till myndigheterna (och fråga 7 i bilaga 2).

Majoriteten av ledningssystemen (102 av 183) har haft en föregångare inom samma område. Något färre saknar föregångare (81). Det tyder på att myndigheterna ser ett värde i att arbeta med ledningssystem. När de har valt att ersätta ledningssystem sker det då med ett nytt ledningssystem. Det istället för att avstå från det strukturerade arbetssättet som ledningssystem medför och då lösa problemen ad hoc när de uppkommer. Detta tyder också på att myndigheterna uppfattar att det finns en nytta med den systematik som ledningssystem medför.

Tabell 10. Hur tillämpas ledningssystemet

Hur tillämpas ledningssystemet i praktiken jämfört med hur det var tänkt att tillämpas?	1	2	3	4	5
för informationssäkerhet	2	14	10	2	2
för innovation (utveckling)	2	6	5	1	0
för internrevision	15	13	4	0	0
för kompetensförsörjning	1	13	10	0	1
för kvalitet	2	16	6	0	0
mot mutor, korruption, med mera	2	9	5	1	0
för nyttorealiserings	0	1	2	1	0
för planering och uppföljning	0	22	10	1	0
för riskhantering	2	23	15	0	0
för annat	2	5	3	0	1
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	28	122	70	6	4

Tabellen visar hur ledningssystemet tillämpas i praktiken från 1 tillämpningen följer helt den tänkta modellen, 2 tillämpningen följer till stor del den tänkta modellen, 3 tillämpningen följer till viss del den tänkta modellen, 4 tillämpningen följer till liten del den tänkta modellen till 5 tillämpningen inte följer den tänkta modellen. Källa: Fråga 9, 17, 25, 33, 41, 49, 57, 65, 73, 81, 89, 97 och 105 i enkäten till myndigheterna (och fråga 7 i bilaga 2).

Drygt två tredjedelar av ledningssystemen (28+122 av 230) tillämpas helt eller till allt väsentligt enligt den tänkta modellen.

Under ESV-dagen 2019 fick deltagarna inom två seminarier frågan om deras myndighets ledningssystem beskriver hur styrningen faktiskt fungerar eller hur styrningen är tänkt att fungera. Där fick vi svaret att 82 procent vid första seminariet och 73 procent vid andra seminariet anser att ledningssystemet beskriver hur det är tänkt att fungera medan 18 procent respektive 27 procent anser att det beskriver hur det faktiskt fungerar. Ledningssystem kan då även vara en idé (målbild) och inte endast något som måste finnas i verkligheten.

Enkätvaren och seminarsvaren ger två motsatta bilder. Varför det blev så vet vi inte men frågan ställdes vid två olika tillfällen. Resultat visar dock att när vi talar om ledningssystem är det viktigt att reda ut om det är det tänkta eller det faktiska systemet som vi diskuterar. Risken finns annars att man pratat förbi varandra.

2.4 Ledningssystem kan bygga på tillit

Tillit i ledningssystem innebär att lita på sin omgivning. Ledare med tillit väljer då att visa förtroende för någon i större utsträckning än att kontrollera någon i sin styrning. Det kan grunda sig på en bedömning av dennes personliga egenskaper. Förtroende för någon annan är ett sätt att acceptera risken för (sin egen) sårbarhet.

Det gäller både chefens förtroende för medarbetaren och medarbetarens förtroende för chefen.³⁹

Tillit ingår i en trend⁴⁰ att styra med värderingar (åsikt), agility (följsam), tjänstedesign (behov) etc. Det är en förändring som sätter mer fokus på kultur. Här ligger en utmaning för ledningssystem till att omfatta även kultur. Det innebär att ledningssystemen blir mer komplexa. Förutom att styra medarbetarna inom ett verksamhetsflöde ska ledningssystem då även hantera relationen mellan människor⁴¹ i verksamheten. Det senare sätter då fokus på myndighetens etik och medarbetarnas moral.⁴² Det blir också svårare att förstå vad ledningssystem är då kultur är något som bättre kan ses och upplevas än läsas och upprepas.

Svensk styr- och ledningsfilosofi bygger av tradition mer på en idé om förtroendestyrning än ett principal-agent tänk. Det går därför att hävda att ett statligt ledningssystem kan sägas inbegripa tillit. Tillit till medarbetarna är då en etablerad form för styrning inom statlig förvaltning. Det kan dock se olika ut inom myndigheten, enskilda chefer kan leda med styrning av och kontroll över⁴³ medarbetarna medan andra leder med tillit till och förtroende för medarbetarna. Ett tydligt exempel på tillit i ett ledningssystem är en delegerad beslutanderätt.⁴⁴ Det är dock inte avgörande att ledningssystemet tillåter delegerad beslutanderätt.

Tabell 11 Tillit i ledningssystem

Ledningssystemet är utformat så att det finns utrymme för att ta tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenhet	1	2	3	4	5
för informationssäkerhet	1	17	9	2	0
för innovation (utveckling)	0	8	6	1	0
för internrevision	12	10	8	1	0
för kompetensförsörjning	0	14	10	1	0
för kvalitet	5	13	5	0	0
mot mutor, korruption, med mera	3	9	3	2	0
för nyttorealiserings	0	2	2	1	0
för planering och uppföljning	2	20	9	2	0
för riskhantering	7	23	10	1	0
för annat	2	5	4	1	0
<i>Summa alla redovisade ledningssystem</i>	32	121	66	12	0

Tabellen visar tilliten i de ledningssystem som myndigheterna använder på en skala från 1 instämmer fullt ut, 2 instämmer i stor utsträckning, 3 instämmer i viss utsträckning, 4 instämmer i liten utsträckning till 5 instämmer inte. Källa: Fråga 4, 12, 20, 28, 36, 44, 52, 60, 68, 76, 84, 92, 100, i enkäten till myndigheterna (och fråga 4 i bilaga 2).

³⁹ Allmänhetens tillit till det offentliga ingår inte i denna utredning.

⁴⁰ En trend behöver inte innebära utvecklingen men väl förändring. När det gäller tillit till professionen är det inte något nytt, det har funnits inom staten sedan länge och kommer till uttryck i delegerad beslutanderätt till någon.

⁴¹ Även kallat kåranda.

⁴² Ledningssystem mot mutor – Krav och vägledning (ISO 37001:2016)

⁴³ Därav uttrycket *förtroende är bra men kontroll är bättre*.

⁴⁴ Närmare föreskrifter för delegering av beslutanderätt inom myndigheten framgår vanligen av arbetsordningen enligt 4§ 2. Myndighetsförordningen.

Två tredjedelar av myndigheternas ledningssystem tillåter tillit till kompetens och erfarenhet i stor utsträckning (32+121 av 231), nästan en tredjedel i viss eller liten utsträckning (66+12) men inget ledningssystem saknar helt möjlighet till tillit. Mot bakgrund av att myndighetsförordningen ställer krav på att myndigheten tar tillvara och utvecklar de anställdas kompetens och erfarenhet är det överraskande att det är så pass många ledningssystem som inte fullt ut eller i stor utsträckning gör det.

Särskilt ledningssystem för internrevision (12+10 av 31), planering och uppföljning (2+20 av 33) samt riskhantering (7+23 av 41) medger stort tillvaratagande av medarbetarens kompetens och erfarenhet. Det kan verka paradoxalt med tillit när det gäller internrevision där den vanligaste använda standarden i hög utsträckning detaljerar utförandet och betonar kvalitetssäkring genom kontroller av efterlevnaden.

Ett sätt att bedöma om ledningssystemet tillåter tillit är om risken för fel (i något avseende) är accepterad med hänvisning till vad det är som hanterar risken. Är det tillit till medarbetarens saklighet och opartiskhet som gör risken accepterad eller är det regelbunden och systematisk uppföljning av medarbetarens hantering? I det förra fallet väger det naiva tyngre än det cyniska och i det senare är det, det motsatta förhållandet.

Ett annat sätt att testa om ledningssystemet är tillitsbaserat är att svara på frågan vad handläggaren ska göra om förhållandena har ändrats så att den planerade aktiviteten inte längre kan nå verksamhetens mål. Ska medarbetaren då

- genomföra aktiviteten enligt plan och beslut (och kanske nå en bit på väg)
- avstå från aktiviteten och informera om att förhållandena har ändrats (och inte nå målet)
- genomföra en annan aktivitet (i strid mot plan och beslut) som kan nå målet?

På en direkt fråga till en grupp ekonomichefer inom staten var det ingen som svarade att de föredrar det tredje alternativet, alltså att medarbetarna gör något annat.⁴⁵ Vid ett annat tillfälle frågade vi en grupp ekonomer med blandad sammansättning och då var flertalet för det tredje alternativet.⁴⁶ Ett tillitsbaserat ledningssystem kan sträva mot det tredje alternativet ovan.

2.5 Idéburet ledningssystem för planering och uppföljning

Ledningssystem för planering och uppföljning (eller verksamhetsstyrning) är det ledningssystem som flest myndigheter använder. Enkätsvaren och framförallt

⁴⁵ Frågan ställdes under ett möte 2019-03-14 med ekonomichefs- och kontrollerrådet.

⁴⁶ Frågan ställdes under ett möte 2019-05-24 med deltagarna i Controllerutbildningen 2018.

intervjuerna visar att myndigheterna ser planering och uppföljning som ett ledningssystem även om de inte använder det begreppet.

Av intervjuerna framkommer att myndigheter inom ramen för ledningssystemet för planering och uppföljning har beaktat de perspektiv som ingår i processen för intern styrning och kontroll (till exempel riskhantering). Arbetet med intern styrning och kontroll har således ofta integrerats med ledningssystemet för planering och uppföljning.

Planering och uppföljning är ett uttryck för en helhet. Oavsett vilken verksamhet som ska styras samlas styrningen i ledningssystemet för planering och uppföljning. Ett alternativ är att utgå från ledningssystemet för kvalitet. De som väljer det senare blir då mer formbundna (till exempel följer en ISO-standard) och de som väljer det tidigare tenderar till att vara mer idéburna.

Från intervjuerna fann vi att inom planering och uppföljning finner vi valet mellan att styra mot mål eller med mål.⁴⁷ Det förra (mot mål) kan vi kalla idéburen resultatstyrning och det senare (med mål) för formbunden. När myndigheten styr mot ett mål innebär det oftast att den vill åstadkomma en påverkan på ett förhållande, det vill säga en effekt. När myndigheten styr med mål påverkas normalt kvalitet och kvantitet, det vill säga prestationen.

Tabell 12 Tillämpning och utformning av ledningssystemet

Hur tillämpas ledningssystemet i praktiken jämfört med hur det var tänkt att tillämpas?	antal
Tillämpningen följer helt den tänkta modellen	0
Tillämpningen följer till stor del den tänkta modellen	22
Tillämpningen följer till viss del den tänkta modellen	10
Tillämpningen följer till liten del den tänkta modellen	1
Tillämpningen följer inte den tänkta modellen	0
Kan inte svara	2
<i>Summa svar</i>	<i>35</i>

Tabellen visar hur ledningssystem tillämpas, bidrar till styrning och hur utvecklat det är. Källa: Fråga 81 i enkäten till myndigheterna (och fråga 9 i bilaga 2).

Knappt två tredjedelar (22 av 35) av myndigheterna som svarar anser att ledningssystemet för planering och uppföljning till stor del följer den tänkta modellen. Drygt en tredjedel svarar att myndighetens planering och uppföljning följer den tänkta modellen till viss eller till liten del (10+1).

⁴⁷ Styra med mål tenderar att ge mer av detaljstyrning som kan innebära att fokus läggs mer på måttet än på resultatet.

Tabell 13 Ändamålsenligt ledningssystem

I vilken utsträckning bidrar ledningssystemet till en ändamålsenlig styrning av verksamheten?	antal
Fullt ut	0
I hög omfattning	14
I viss omfattning	17
I liten omfattning	2
Inte alls	0
Kan inte svara	2
<i>Summa svar</i>	35

Tabellen visar om ledningssystemet för planering och uppföljning bidrar till en ändamålsenlig styrning. Källa: Fråga 82 i enkäten till myndigheterna (och fråga 10 i bilaga 2).

Två femtedelar (14 av 35) av myndigheterna som svarade på frågan anser att myndighetens former för planering och uppföljning i hög utsträckning bidrar till en ändamålsenlig styrning av verksamheten. Nära tre femtedelar (17+2) anser att myndighetens planering och uppföljning till viss eller liten del bidrar till en ändamålsenlig styrning. Det är möjligt att planering och uppföljning inte är tillräckligt för en ändamålsenlig styrning.

Tabell 14 Utvecklat ledningssystem

Hur utvecklat är ledningssystemet?	antal
Mycket komplext	1
Komplext	10
Inte så komplext	20
Enkelt	3
Mycket enkelt	1
<i>Summa svar</i>	35

Tabellen visar hur utvecklat ledningssystemet för planering och uppföljning är. Källa: Fråga 80 i enkäten till myndigheterna (och fråga 8 i bilaga 2).

En tredjedel (1+10 av 35) av myndigheterna bedömer sin planering och uppföljning som mycket komplex eller komplex, i meningen att den hanterar flera samband i verksamheten. Resterande två tredjedelar (20+3+1) av myndigheter bedömer formerna som inte så komplexa, enkla eller mycket enkla. Graden av komplexitet i ledningssystemet bestäms av antalet samband som ledningssystemet ska hantera. Ledningssystem som hanterar helheter (till exempel planering och uppföljning) kan då vara mer komplexa än ledningssystem som hanterar en sak.

Tabell 15 Ledningssystemets mognad

Var befinner ni er i tillämpningen av ledningssystemet?	antal
Vi har utvecklat systemet utifrån genomförd uppföljning	14
Vi har följt upp tillämpningen av systemet	5
Vi tillämpar systemet i styrningen av verksamheten	15
Vi har planerat att använda systemet men har inte börjat tillämpa det	1
<i>Summa svar</i>	35

Tabellen visar på tillämpningens status och åldern på ledningssystemet. Källa: Fråga 78 i enkäten till myndigheterna (och fråga 6 i bilaga 2).

För att ett ledningssystem ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande behöver ledningssystemet systematiskt och regelbundet följas upp och bedömas. Drygt hälften (14+5 av 35) av myndigheterna har följt upp tillämpningen av formerna för planering och uppföljning och två femtedelar (14) har också utvecklat formerna utifrån hur de har fungerat.

Tabell 16 Ålder på ledningssystemet för planering och uppföljning

Hur länge har myndigheten använt det nuvarande ledningssystemet?	antal
0–3 år	9
3–7 år	16
7 år eller längre	10
<i>Summa svar</i>	35

Tabellen visar åldern på ledningssystemet för planering och uppföljning. Källa: Fråga 77 i enkäten till myndigheterna (och fråga 5 i bilaga 2).

Det är intressant att konstatera att knappt en tredjedel (10 av 35) av ledningssystemen för planering och uppföljning har funnits i sju år eller längre. Systemet har överlevt ett byte av myndighetschef. Att inte alla har utvecklat systemet enligt tabell 14 kan till viss del förklaras av att nuvarande former har funnits i mindre än tre år hos en femtedel (9) av myndigheterna.

Tabell 17 Standard till grund för ledningssystemet

Ligger någon standard eller annat stöd till grund för ledningssystemet?	antal
Ja	20
Nej	13
Kan inte svara	3
<i>Summa myndigheter</i>	36

Tabellen visar om myndigheterna använder en standard till grund för ledningssystemet. Källa: Fråga 75 i enkäten till myndigheterna (och fråga 11 i bilaga 2).

Drygt hälften (20 av 36) av myndigheterna anger att en standard ligger till grund ledningssystemet för planering och uppföljning. Med standard menar myndigheterna till övervägande del förordningen om intern styrning och kontroll och det stöd ESV ger för tillämpningen. I några enstaka fall är det COSO- och ISO-standarder.

Våra intervjuer visar att myndigheterna framförallt ser planering och uppföljning (verksamhetsstyrning) som mer idéburet och mindre formstyrt. Tyngdpunkten i ledningsmodellen ligger på en pedagogik till exempel att utgå från vision, mission och värderingar samt från helhet, samband och beroenden. Det kan dock vara tveksamt att benämna planering och uppföljning som ett ledningssystem om det saknas regler och rutiner för det systematiska arbetet.

Vi får också bilden från intervjuerna att när vi talar om planering och uppföljning saknas fokus på dokumentation som till exempel ledningssystem för kvalitet har. Transparens och evidens (eller sök- och spårbarhet) väger inte lika tungt inom planering och uppföljning som inom redovisning och rapportering.

Tabell 18 Tradition av ledningssystem

Har myndigheten tidigare haft ett ledningssystem inom samma område (som inte längre används)?	antal
Ja	11
Nej	13
Kan inte svara	11
<i>Summa</i>	<i>35</i>

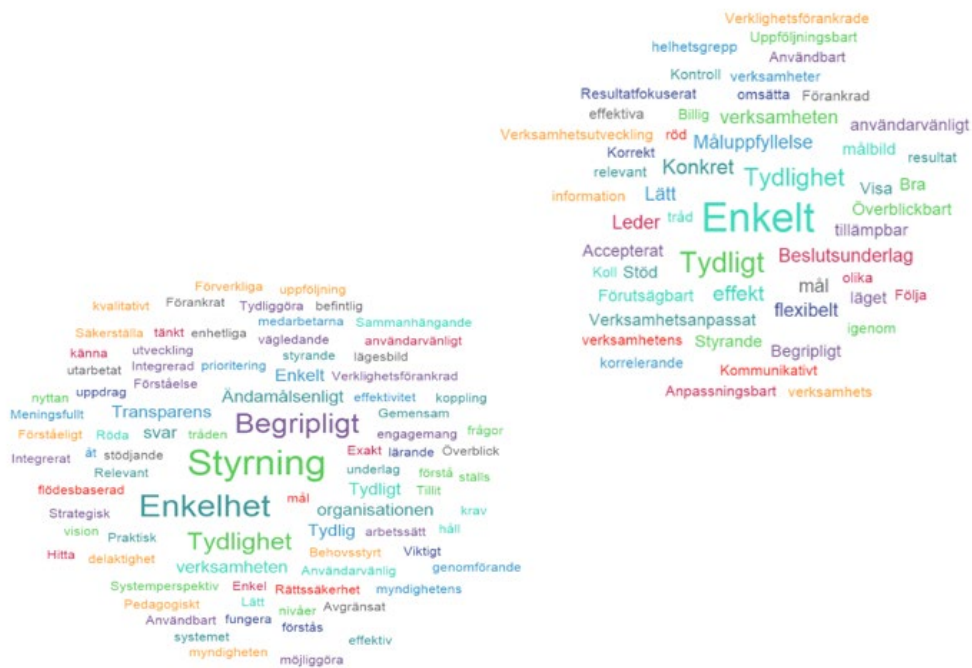
I tabellen kan vi se att ledningssystem för planering och uppföljning är både en ny företeelse och att de har funnits sedan tidigare. Källa: Fråga 79 i enkäten till myndigheterna (och fråga 7 i bilaga 2).

Myndigheterna har haft (11) eller har inte haft (13) tidigare ledningssystem för planering och uppföljning ungefär i samma omfattning. Intervjuerna gav inte heller någon bild av hur det historiskt har sett ut på myndigheterna.

2.6 Ledningssystem som flöde eller cykel

Vi frågade deltagarna vid två seminarier under ESV-dagen 2019 vad de tycker är den viktigaste egenskapen för ett ledningssystem. Här är svaren som ordmoln.

Figur 4. Ordmoln över vad som är viktigt i ett ledningssystem



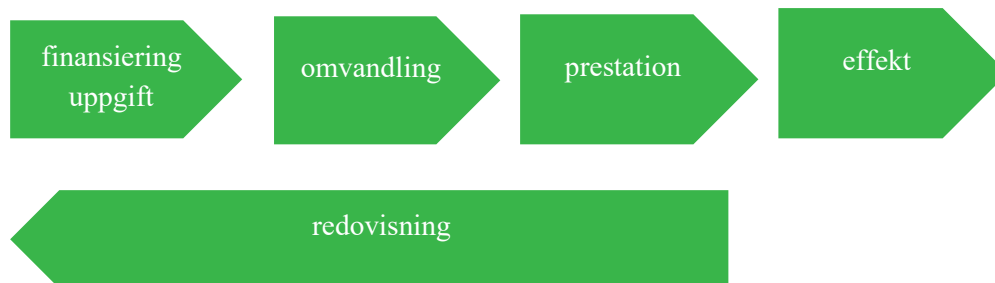
Orden med större text lyfter fram vad som flest tycker är viktigt i ett ledningssystem.

Viktigaste egenskaperna är att ledningssystemet är enkelt, tydligt och begripligt och för styrning. Hur kan då en modell för enkel, tydlig och begriplig styrning se ut? Är det att beskriva ledningssystem som ett flöde eller en cykel?

Om vi väljer att beskriva det som ett flöde (med en vanlig input/output modell) börjar det med författningar om finansiering och uppgift (som handlar om inflödet). Det fortsätter med författningar om förvaltningen (som handlar om omvandlingen) och om prestationen (som handlar om utflödet). Allt detta speglas med författningar om krav på redovisning och rapportering.

För varje aktivitet inom flödet finns det författningar som direkt eller indirekt reglerar formerna för verksamheten. Ledningssystemet byggs upp av de delar som bildar en aktivitet.

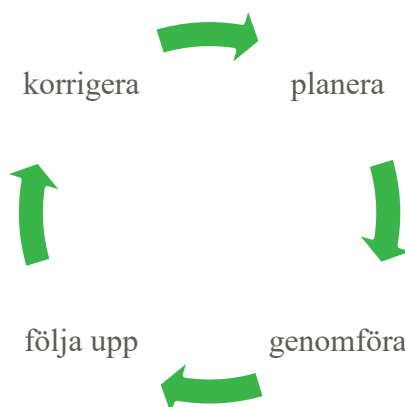
Figur 5. Det statliga ledningssystemet som en process som speglas av redovisningen.



I denna modell blir redovisningen framträdande och går att följa från prestationen till finansieringen och uppgiften. Modellen, som lägger tonvikten på spårbarhet och logik, har sin styrka i kvalitet (spårbarhet) och samband (flödet).

Om vi istället väljer att beskriva ett sammanhållet ledningssystem som en cykel (även det en vanlig modell) av planering, genomförande, uppföljning och korrigering får vi en annan modell.

Figur 6. Ett statligt ledningssystem som en cykel



För varje fas i cykeln finns det författningar som formar verksamheten. I denna modell blir de olika delarna i ledningssystemet något som omfattas av helheten (eller av en cykel). I den yttre cykeln ligger sedan alla de inre cykler (andra ledningssystem) som integrerar eller som på annat sätt har kopplingar med den yttre cykeln. Modellen visar inte redovisning. Eventuellt kan det läggas till som en omvänd snurra.

Oavsett vilken modell som bäst beskriver ett sammanhållet ledningssystem inom ekonomistyrning kan myndigheterna göra egna val som gör tillämpningen olika.

Myndigheterna kan till exempel planera mer än vad som följer av regeringens uppgift, uppdrag och mål till myndigheten, till exempel med en vision, mission, fokus, ledstjärna, verksamhetsidé eller en strategi. Myndigheterna kan också välj att följa upp mer än vad som följer av återrapporteringskrav till regeringen, med exempelvis indikatorer, nyckeltal och resultatanalys. Myndighetens val är en anpassning till den egna verksamhetens behov. Det gör att det ena ledningssystemet inte blir det andra likt.

3 Vad menar vi med ledningssystem?

I avsnitt 3.1 diskuterar vi vår definition av ledningssystem och i avsnitt 3.2 ger vi vår syn på vad det är inom staten. I avsnittet 3.3 säger vi att förutsättningar för ledningssystem finns i de ekonomiadministrativa bestämmelserna. Ledningssystem är för något ändamål, det behandlar vi i avsnitt 3.4. Slutligen i avsnitt 3.5 säger vi att ledningssystem säkerställer en betryggande intern styrning och kontroll.

3.1 Ledningssystem är ett verktyg för styrning

Det finns flera definitioner av ledningssystem som ger begreppet innebörden styrning. Här är några exempel:

Ett ledningssystem, även kallat verksamhetssystem, är högsta ledningens verktyg för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda riktlinjer. Systemet utgör samtidigt ett stöd för alla medarbetare i deras dagliga arbete.⁴⁸

Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet. Det fungerar som ett verktyg för högsta ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete.⁴⁹

Det rör sig om ett långsiktigt, målmedvetet och systematiskt arbetssätt med siktet inställt på ständiga förbättringar, det vill säga att sätta upp mål, genomföra uppgifter med hög kvalitet, kunna följa upp resultat och lära sig av dem, och förbättra olika processer.⁵⁰

Med system menar vi en sammanhängande helhet med delar som står i viss relation till varandra och som fungerar efter vissa principer. Helheten byggs av delar som regler och rutiner (eller struktur och procedur). Relationen är att reglerna tillämpas i rutinerna och att det finns principer för förvaltningen (till exempel god förvaltningskultur). Vi kunde valt begreppet modell istället för system men då modell betyder förebild stämmer det inte alltid med vad vi menar att ett ledningssystem är.

Med ledning menar vi det som fungerar som en underlättande anvisning. Myndighetsledningens arbetsordning och verksamhetsplan för myndigheten samt revisionsplan för internrevisionen är exempel på sådana anvisningar. Det är

⁴⁸ Integrerande Ledningssystem. CANEA 2019-10-04 <https://www.canea.se/management/integrerade-ledningssystem>.

⁴⁹ Ledningssystem. Svenska Institutet för Standarder. 2019-10-04 <https://www.sis.se/standarder/verksamhetsutveckling/ledningssystem/>.

⁵⁰ Ledningssystem. Arbetsmiljöverket. 2019-10-04 <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/ledningssystem/>.

anvisningar som uttrycker myndighetsledningens (bestämmande) inflytande över den verksamhet som sköts av myndighetschefen respektive internrevisionschefen.

Vi har inte valt styrsystem som begrepp. Det hade varit ett alternativ eftersom ESV definierar verksamhetsstyrning som samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet använder för att uppnå ett visst resultat.⁵¹ Det gör att verksamhetsstyrning är närliggande till ledningssystem men vi vill skilja på begreppen styrning och ledning i denna utredning. Med ledning vill vi fånga både struktur och procedur som i sig kan vara olika utgångspunkter för styrning samt även närma oss kultur. Av det skälet vill vi tala om ledning när vi närmar oss hur myndigheten organiserar, arbetsfördelar, delegerar och formar verksamheten.⁵²

Utöver i ”ledningssystem” förekommer ”ledning” även i begrepp som ledningsfilosofi och ledningsmodell. Genom att beskriva begreppen i förhållande till varandra⁵³ kan vi förstå ledningssystem i ett sammanhang. Ledningsfilosofin utgör den idémässiga grunden om varför ledningen vill styra på ett visst sätt. Ledningsmodellen⁵⁴ med förankring i ledningsfilosofin förklarar hur ledningen vill att styrningen ska fungera på myndigheten. Ledningssystemet, slutligen, är en operationalisering av ledningsmodellen inom hela eller delar av verksamheten. I ledningsmodellen kan det ingå ytterligare dimensioner som normalt inte är direkt uttryckta i ledningssystemet men som påverkar hur det tillämpas. Förutom regler och rutiner kan ledningsmodellen inbegripa frågor som etik och moral. När man i en organisation tillämpar ett ledningssystem utgör dessa frågor en grund för hur systemet tillämpas men de ingår inte som aktiviteter i systemet.

En kommentar vi fick visar dock på att begreppet ledningssystem kan kännas främmande.

vi [har] en ambivalent inställning till begreppet ledningssystem. Ofta hamnar diskussioner intern[t] om ledningssystem i ISO-standarder eller större ramverk vilket leder till ganska mycket överadministration⁵⁵

Vi har valt att definiera ledningssystem som de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen använder för att myndigheten ska

⁵¹ ESV 2014:49, Ekonomistyrningsverket, [Att få rätt saker att hända](#), s 12.

⁵² 2 § myndighetsförordningen (2007:515) säger att en myndighet leds.

⁵³ I skriften Att få rätt saker att hända (ESV 2014:49) beskriver ESV ledningen i en annan skärning. Det som här benämns som ledningsfilosofi utgörs i den beskrivningen närmst av begreppet styrmodell. Styrmodellen omsätts sedan genom styrform, styrmedel och styrverktyg. Olika beståndsdelar av dem ingår som delar i det vi här benämner som ledningsmodell och ledningssystem men där styrmedlen i huvudsak kan hänföras till ledningsmodell. De olika beskrivningarna står inte i konflikt med varandra men beskriver sambanden ur något olika perspektiv och är därför är inte helt överensstämmande.

⁵⁴ Kan även benämnas styrmodell men här väljer vi att kalla det ledningsmodell för att genomgående använda ledning i begreppen.

⁵⁵ Försäkringskassan i en kommentar till enkäten om ledningssystem.

fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven. Det är en utveckling av begreppet sedan vi började vår utredning.

3.2 Ledningssystem inom staten

Vanligt förekommande är att ledningssystem handlar om ordning och reda.⁵⁶ Det menar vi också att ledningssystem är inom staten. En allmän definition som pekar på att ledningssystem är mer av reglering säger att ett ledningssystem

[] fungerar som ett verktyg för högsta ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete [].⁵⁷

Definitionen talar om fastställda rutiner. Det kan vi se som en systematik av pedagogik (varför och vad) och metodik (hur). Ledningssystem har ett

- varför, som fungerar underlättande särskilt vid problemlösning eller beslutsfattande
- vad, som bildar en sammanhängande helhet av delar som står i viss relation till varandra och som fungerar efter vissa principer
- hur, som ger ett flöde från början till slut för det styrda.⁵⁸

Kriterium för att något ska uppfattas som ledningssystem blir då både pedagogik och metodik. Enbart varför och vad gör inte ett ledningssystem, det uppkommer med hur det fungerar. Det kan finnas andra kriterier men de är inte avgörande i denna utredning. Avgörande är att myndigheten anser att de tillämpar ett ledningssystem.

Definitionen fungerar för staten om vi med högsta ledningen tänker oss myndighetsledningen och myndighetschefen som ska sköta verksamheten. Vi vill få mer av statlig särart och lägger till uppgifter och mål samt krav (från regeringen) i definitionen.

3.3 Ledningssystem återfinns som krav på systematiskt arbete

Studien syftar även till att resonera kring vad ledningssystem i statlig verksamhet kan vara. Vi argumenterar för att ledningssystem kan härledas från författningar. Med denna utgångspunkt kan ledningssystem i statliga myndigheter kopplas till ESV:s normering och rådgivning för tillämpning av regelverken.

⁵⁶ ISO standarder från Sweden Standards Institute är exempel på vad som vi menar är detaljreglering.

⁵⁷ Swedish Standards Institute.

⁵⁸ Ledningssystem är med denna systematik också att likna vid processtyrning.

Bestämmelser om specifika ledningssystem som riktar sig till myndigheterna förekommer i några författningar, som till exempel

- miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet för att ta hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt⁵⁹
- ledningssystem för informationshantering så att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt⁶⁰
- systematiskt arbetsmiljöarbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås⁶¹.

En återhållen nationell reglering innebär inte med nödvändighet att regleringen uteblir. Genom att hänvisa till internationell standard eller god sed flyttas initiativet från nationell nivå till internationella aktörer. Flera myndigheter väljer också att tillämpa mer detaljerade ramverk eller standarder i sin styrning. Ett exempel på detta är internrevision där myndigheterna följer standarder för hur internrevisionen ska bedrivas och hur tillämpningen ska kontrolleras regelbundet och systematiskt.⁶² Motsatsen finner vi i planering och uppföljning som är en fri form, ofta löst sammanhållen med dialog före dokumentation.

Regeringsformen, förvaltningslagen och andra författningar beskriver förutsättningar för ledningssystem. För styrning av verksamheten finns myndighetsförordningen⁶³, förordningen om intern styrning och kontroll och internrevisionsförordningen. För redovisning av verksamheten finns förordningen om myndigheters bokföring och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. För finansiering av verksamheten finns anslagsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen, donationsförordningen samt förordningen om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt. Det finns fler författningar men de utelämnas här⁶⁴ då de faller utanför vår uppgift att meddela föreskrifter till eller ge stöd för tillämpningen av. Tillsammans bildar dock författningarna ett sammanhängande underlag för ett ledningssystem.

⁵⁹ 3 § Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

⁶⁰ 19 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

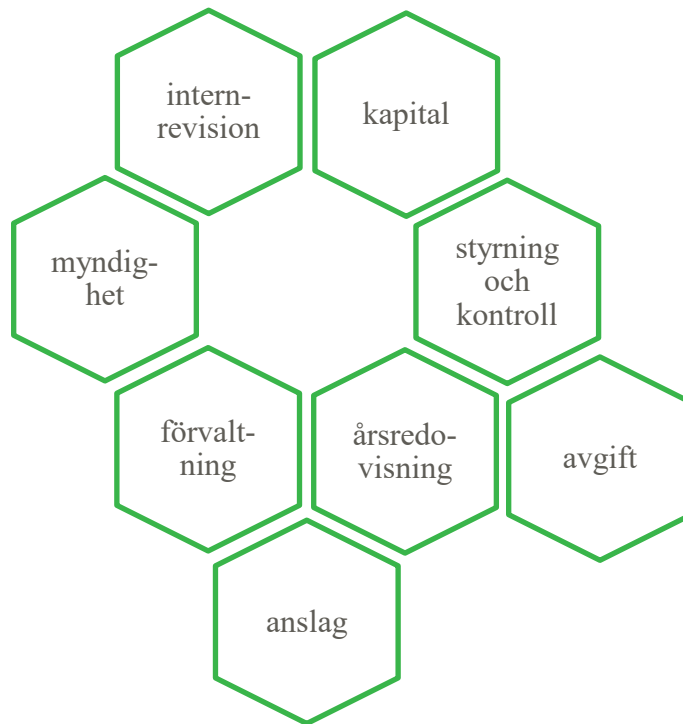
⁶¹ 2 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete.

⁶² Ett personligt medlemskap innebär en förpliktelse att följa yrkesmässiga standarder man kan förväntas ta ställning för en särskild intresseorganisationens uppfattning, t.ex. i förhållande till myndighetsledningen som ska besluta om de närmare föreskrifter som behövs.

⁶³ Bestämmelserna om riskhantering och granskning hanteras i egna förordningar men är delar av det ledningssystem som framgår av myndighetsförordningen.

⁶⁴ I sammanhanget kan nämnas 3 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering som beskriver riskhantering, identifiera och värdera risker samt vidta lämpliga åtgärder.

Figur 7. Förordningarna ger underlag för ett sammanhängande ledningssystem



Med utgångspunkt från den statliga regleringen innehåller det statliga ledningssystemet områden som, även om de regleras var för sig, utgör den samlade externa styrning som myndigheterna ska tillämpa. De olika delarna bildar en helhet (ett system), även om en enskild del tas bort.

Det finns en omfattande beskrivning av varför, hur och vad inom ekonomisk styrning⁶⁵ men det finns ingen samlad beskrivning av vilka författningar som utgör grund för ledningssystem och hur dessa författningar interagerar.

3.4 Ledningssystem för något ändamål

Med den breda definitionen av ledningssystem anser nästan alla myndigheter (57 av 59) som svarade på frågan i enkäten att de använder ledningssystem i verksamheten.⁶⁶ Intervjuerna visade dock att myndigheterna inte alltid använder ordet ledningssystem även om det de gör ryms inom definitionen vi använder i denna utredning.

⁶⁵ I EA-boken med de ekonomiadministrativa bestämmelserna kan vi se omfattningen av ekonomisk styrning i författningar.

⁶⁶ Fråga 2 i enkäten till myndigheterna.

Floran av ledningssystem (inkluderat att de kan kallas styrsystem eller något annat) som någon gång har funnits inom staten är rik och de har haft många goda syften till exempel

- identifiera samband mellan kostnad och aktivitet (kostnadsdrivande)
- skala bort det som inte ger värde (värdeskapande)
- mäta mer av det som skapar värde (balanserande)
- begränsa lagerhållning, minska beredskap etc. (i rätt tid)
- ge kvalitet i alla led (kvalitetsledning)
- ge löpande förbättringar (även kontinuerliga förbättringar)
- förklara varför, vad och hur vi gör (verksamhetslogik)
- förstå komplexa system (systemsyn).

Ledningssystem är med vår definition samlande för all denna styrning, alltså inte ytterligare en form för styrning.⁶⁷ En myndighet svarade också i intervjun att myndighetens ledningssystem avser helheten av all styrning inom myndigheten. Det omfattar då styrdokument för styr-, stöd- och kärnprocesser som på något sätt är styrande.

En kritik som har riktats mot vår definition är att om ledningssystem består av formerna för verksamheten blir det en gigantisk uppgift för att inte säga orimlig att beskriva systemet. Allt arbete som på något sätt är systematiskt hamnar då inom ledningssystem. Formen, till exempel systematiskt arbete, är ett kriterium för ledningssystem men det finns ytterligare kriterier. Ett sådant exempel är att ledningen på något sätt är involverad. Allt systematiskt arbete är således inte ledningssystem.

Ledningssystem benämns ofta som ledningssystem *för* någonting [något specifikt ändamål som ett flöde eller egenskap]. I de intervjuer vi har genomfört framkommer att myndigheterna oftast har flera ledningssystem på myndigheten. Ekonomisk styrning som ledningssystem består då av flera specifika system för exempelvis

- redovisning (inom en redovisningsorganisation med konto- och objektplan)
- planering och uppföljning (med styrning av resurs, aktivitet och prestation)
- kompetensförsörjning (genom att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla personal)
- riskhantering (bestående av risk, åtgärd och uppföljning)
- internrevision (genom granskning och förslag till förbättring).

Hur dessa delar är integrerade i varandra varierar. För redovisning är det enkelt: det är en spegling av verksamheten. För övriga delar är det mer eller mindre svårt att förklara hur det ena bidrar till det andra. Riskhanteringen har ibland fått kritik för att

⁶⁷ Det finns dock specifika ledningssystem, ISO men vi begränsar inte definitionen till denna standardserie.

sakna samband med verksamheten. När det gäller internrevision vet vi däremot att internrevisionens rekommendationer i mycket stor utsträckning också blir till åtgärder hos myndigheten⁶⁸.

De enskilda ledningssystemen interagerar alltså med varandra men behöver inte vara integrerade i varandra. De kan tillämpas var för sig men påverkar varandra. Det kan vara missvisande att tala om ledningssystem som integrerade i varandra. Internrevision är till exempel inte integrerat i planering och uppföljning. Internrevision är att självständigt granska. Dock kan internrevisionens förslag till förbättringar tas om hand i systemet för planering och uppföljning.

En väsentlig skillnad mellan ett ledningssystem för planering och uppföljning och ett för redovisning är att det senare i hög grad är reglerat. Systemet för bokföring och bokslut framgår av författningar⁶⁹ medan systemet för planering och uppföljning består av allmänna bestämmelser som att besluta en arbetsordning och en verksamhetsplan, se till att målen för verksamheten är kända och att kommentera resultatet.⁷⁰

De mer regelstyrda ledningssystemen är riskhantering och internrevision även om regleringen är återhållen. Dessa system är föreskrivna i 3–5 § förordningen om intern styrning och kontroll samt 3–4 § internrevisionsförordningen.⁷¹

3.5 Ledningssystem säkerställer en betryggande intern styrning och kontroll

Myndighetsledningen kan med ett ledningssystem se till att myndigheten fullgör kraven om att verksamheten

- är effektiv (främst kostnadseffektiv⁷²)
- bedrivs enligt gällande rätt (fullgör skyldigheter och åtaganden)
- är rättvisande och tillförlitligt redovisad (syn- och spårbar)
- hushållar väl med statens medel.⁷³

Ett ledningssystem är då ett sätt för myndighetsledningen att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.⁷⁴

Ledningssystemen ger trygghet till myndighetsledningen att verksamheten bedrivs

⁶⁸ Nyckeltalet beräknas som kvoten mellan beslut om åtgärder från myndigheten och rekommendationer från internrevisionen. Det är ett nyckeltal som framgår av 10 § 3 och 9 § internrevisionsförordningen.

⁶⁹ Systemet för redovisning framgår av förordningen om myndigheters bokföring samt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

⁷⁰ 4 § 3 myndighetsförordningen.

⁷¹ Det finns särskilda ISO standarder för internrevision och riskhantering men de är inte obligatoriska att tillämpa.

⁷² Kostnadseffektiv i betydelsen att relationen mellan kostnad och kvalitet/kvantitet påverkas enligt minskade kostnader och bibehållen kvalitet/kvantitet eller oförändrade kostnader och ökad kvalitet/kvantitet.

⁷³ 3 § Myndighetsförordning (2007:515).

⁷⁴ 4 § 4 Myndighetsförordning (2007:515).

enligt ledningens direktiv och riktlinjer och att de därmed kan fullgöra ansvaret för verksamheten inför regeringen.

Synen på hur ledningssystem och intern styrning och kontroll interagerar skiljer sig något åt mellan myndigheterna. En del menar att de genom sitt system för planering och uppföljning täcker de olika aspekterna av ett system för intern styrning och kontroll och att ledningssystemet för planering och uppföljning och myndighetens system för intern styrning och kontroll är fullt integrerade. Andra betraktar den interna styrningen och kontrollen som ett separat system som dock kopplas till systemet för planering och uppföljning genom bland annat resultaten av genomförda riskanalyser.

Här följer ett antal citat från årsredovisningar om integration mellan ledningssystem och processen för intern styrning och kontroll.

[] *ledningssystem utgör ett stort stöd i arbetet med den interna styrningen och kontrollen. I systemet är kvalitet, arbetsmiljö, informationssäkerhet och miljö integrerat.*⁷⁵

[] *intern styrning och kontroll integreras som en del av ledningssystemet.*⁷⁶

[] *förbättringsarbeten igång avseende intern styrning och kontroll som till exempel kartläggning av processer, ett ledningssystem som är lättnavigerat []*⁷⁷

*Ledningssystemet ska hjälpa oss att mer effektivt kunna styra och följa upp verksamheten och definiera hur vi ska arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet.*⁷⁸

[] *mått på hur väl vi uppfyller våra mål och indirekt ett mått på hur den interna styrningen och kontrollen fungerar. Under 2018 har vi avslutat ett projekt för att utveckla ändamålsenligheten i myndighetens ledningssystem.*⁷⁹

[] *interna styrning och kontroll bygger på att ledningssystemet med dess instruktioner och rutiner följs.*⁸⁰

⁷⁵ Sid 109. 3.11.1.2 Intern miljö. Årsredovisning 2018. Boverket.

⁷⁶ Sid 27. 3.4 Ledningssystem. Årsredovisning 2018. e-Hälsomyndigheten.

⁷⁷ Sid 145. Intygande om intern styrning och kontroll. Årsredovisning 2018. Energimyndigheten.

⁷⁸ Sid 64. Intygande om intern styrning och kontroll. Årsredovisning 2018. Statens institutionsstyrelse.

⁷⁹ Sid 132. Intern styrning och kontroll. Årsredovisning 2018. Socialstyrelsen.

⁸⁰ Sid 7. Intern styrning och kontroll. Årsredovisning 2018. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Det sista exemplet på föregående sida beskriver tydligast ledningssystem som intern styrning och kontroll. Det innebär att säkerställa intern styrning och kontroll med ledningssystem. Intern styrning och kontroll kan då beskrivas som ledningssystem för att

- främja en god förvaltningskultur och organisera verksamheten (intern miljö)
- hantera risker genom att identifiera, vidta åtgärder, följa upp och korrigera (riskanalys och åtgärd)
- informera om risker och åtgärder (information och kommunikation)
- övervaka med till exempel internrevision (följa upp och korrigera).⁸¹

En god förvaltningskultur, i den mån den låter sig beskrivas, kan framgå av arbetsordningen som myndighetens etik och medarbetarnas moral för en saklig och opartisk handläggning. Information och övervakning kan vara enklare att beskriva som aktiviteter än som ett system i sig självt. Riskhantering respektive övervakning kan beskrivas som ett ledningssystem som styr eller stödjer verksamheten.

Sammanfattningsvis kan vi säga att ledningssystem är ett sätt att säkerställa att det inom myndigheten finns en betryggande intern styrning och kontroll. Med ett sådant förhållningssätt ryms ledningssystem inom definitionen av intern styrning och kontroll.

*[En] process som syftar till att en statlig myndighet med rimlig säkerhet fullgör ansvaret för verksamheten*⁸².

För myndigheterna verkar dock inte intern styrning och kontroll vara ett allmänt begrepp för myndighetens styrning (som till exempel arbetsordning och verksamhetsplan) och än mindre är ledningssystem det.

⁸¹ Denna definition utgår från indelningen av Internal Control i komponenterna Control Environment, Risk Assessment, Control Activities, Information and Communication and Monitoring.

⁸² Definition i ESV:s Ordbok.

4 Myndigheter har ledningssystem och begreppet kan användas

Vi börjar med att i avsnitt 4.1 föreslå att begreppet ledningssystem kan användas i statsförvaltningen. I avsnitt 4.2 fortsätter vi med synpunkten att processen för intern styrning och kontroll bör integreras i ledningssystem. I avsnitt 4.3 säger vi att det finns ett ledningssystem för verksamhetsstyrning. Vi avslutar med att i avsnitt 4.4 visa att det ekonomiadministrativa regelverket ger förutsättningar för ledningssystem inom staten.

4.1 Begreppet ledningssystem kan fylla en funktion i statsförvaltningen

Vi har i denna utredning kunnat konstatera att de flesta av myndigheterna anser sig använda ett ledningssystem i styrningen av verksamhet utifrån vår definition:

de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder för att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven.

Definitionen ryms inom myndighetsförordningens⁸³ bestämmelse om formerna för verksamheten. Definitionen ställer upp villkor för att något ska vara ledningssystem inom statlig ekonomisk styrning.

Det första villkoret följer av *de strukturer och processer*. Definitionen lyfter med strukturer och processer fram ett systematiserat arbetssätt i betydelsen att styrningen är planmässig och metodisk. Definitionen motar bort tillfällighet och slumpmässighet från styrning. Vi ska dock vara medvetna om att ett ledningssystem utvecklas och det kan gå snabbt till och med under pågående tillämpning kan vi behöva ändra formerna för verksamheten.

Det andra villkoret följer av *som myndighetsledningen eller myndighetschefen fastställer och använder*. Av definitionen framgår det att ledningssystem är myndighetsledningens eller myndighetschefens verktyg. Det är de som använder systemet för att leda myndigheten respektive sköta verksamheten. Myndighetsledningen kan till exempel med ett ledningssystem fastställa närmare föreskrifter som behövs om formerna för verksamheten och direktiv och riktlinjer till myndighetschefen för att sköta verksamheten.

⁸³ 4 § 2 Myndighetsförordning (2007:515).

Det tredje villkoret följer av att *för att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål*. Definitionen anger att ledningssystem används för verksamheten. Det måste finnas en uppgift eller ett mål att leda mot. Ledningssystem är inte ett självändamål. Det senare skulle då vara onödig administration.

Det fjärde villkoret följer av *enligt verksamhetskrav*. Ledningssystem enligt vår definition har ett syfte och det är att ge en försäkran till myndighetsledningen om sitt ansvar för verksamheten inför regeringen. Försäkran⁸⁴ avser då att myndigheten kan bedriva verksamheten effektivt, enligt gällande rätt och med god hushållning samt rättvisande och tillförlitligt redovisa verksamheten. Det gör att ledningssystem delar samma syfte som till exempel myndighetens riskhantering⁸⁵ och myndighetsledningens internrevision⁸⁶.

Om dessa villkor är uppfyllda utgör systemet ett ledningssystem i enlighet med definitionen som ESV föreslår. Om inte är det något annat.

Men ett ledningssystem behöver förutom struktur och procedur hantera kultur. I förvaltningslagen finns bestämmelser om god förvaltning som handlar om ett förhållningssätt till allmänheten⁸⁷ och i myndighetsförordningen finns bestämmelser om goda arbetsförhållanden för de anställda⁸⁸. Det handlar om myndighetens etik och medarbetarnas moral, ett annat sätt att uttrycka kultur.

Vår utredning pekar på att användningen av ledningssystem utifrån den givna definitionen är mer utbredd än användningen av ordet ledningssystem. Begreppet ledningssystem används primärt när man diskuterar ledningssystem som bygger på krav i förordningar så som ledningssystem för miljöledning och för informations-säkerhet.

Vi ser inte några risker med att myndigheterna använder andra ord än ledningssystem när de beskriver sin styrning. Vi anser dock att det för den statliga förvaltningen som helhet kan finnas en vinst i att vi definierar och använder ett enhetligt begrepp för de processer och strukturer som myndighetsledningarna eller myndighetscheferna använder för att styra sina verksamheter. En gemensam begreppsapparat kan utgöra en grund för jämförelser och utveckling på enskilda myndigheter men också av förvaltningen som helhet.

I de fördjupningar vi gjorde i intervjuerna framgick att myndigheternas ledningssystem är utformade på olika sätt och speglar myndigheternas olika

⁸⁴ Myndighetsledningen behöver en försäkran (från någon) när de inte själva deltar i verksamheten, vare sig i beredning eller i beslut.

⁸⁵ 3 § Förordning (2007:515) om intern styrning och kontroll.

⁸⁶ 4 § Internrevisionsförordning (2006:1228).

⁸⁷ 5-8 § Förvaltningslag (2017:900).

⁸⁸ 8 § 3 Myndighetsförordning (2007:515).

förutsättningar vad gäller den faktiska verksamheten och den interna miljön som verksamheten bedrivs i. Vi bedömer att ledningssystemen behöver vara utformade utifrån de unika förutsättningar som finns på respektive myndighet. Ett ledningssystem för en och samma sak kan därför se olika ut hos olika myndigheter.

ESV anser att vi kan använda begreppet ledningssystem för att beskriva de styrmekanismer som faller inom ramen för den ovan givna definitionen. Men ordet ledningssystem bör inte användas ensamt utan i en kontext så som myndighetens ledningssystem *för* någonting. För någonting kan vara ett specifikt ändamål men även mer generellt för verksamhetsstyrning. Det senare är då samlande för all styrning inom myndigheten.

4.2 Integrera processen för intern styrning och kontroll i myndighetens ledningssystem

Vi har i utredningen fått olika svar på hur myndigheterna uppfattar att dess ledningssystem förhåller sig till myndighetens system för intern styrning och kontroll. Det finns myndigheter som betraktar den interna styrningen och kontrollen som ett eget separat system medan andra att de moment som processen för intern styrning och kontroll ska fånga utgör en integrerad del av myndighetens ledningssystem för verksamhetsstyrning.

I allmänna råd till förordningen om intern styrning och kontroll framgår att myndigheten i den utsträckning den bedömer det vara lämpligt ska integrera processen för intern styrning och kontroll med övrig styrning av verksamheten. Det är lämpligt när risker påverkar hur verksamheten ska genomföras. Då ingår åtgärder för att hantera risker i formerna för verksamheten i övrigt. Konkret kan det vara att åiterrapportera avvikelser när det gäller ändamålsenliga åtgärder tillsammans med åiterrapportering av verksamhetens prestationer.

De myndigheter som har integrerat den interna styrningen och kontrollen med myndighetens ledningssystem för verksamhetsstyrning har åstadkommit denna integration genom att säkerställa att systemet för verksamhetsstyrning beaktar de krav och moment som ett system för intern styrning och kontroll ska innefatta. Det kan betyda att man i systemet för verksamhetsstyrning använder andra beteckningar för till exempel riskanalys – men att man i arbetet fångar det som systemet för intern styrning och kontroll är tänkt att fånga. Ett sådant angreppssätt är ett gott exempel på hur man kan arbeta för att integrera den interna styrningen och kontrollen med övrig styrning av verksamheten.

ESV anser att kravet på att inrätta en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande inte innebär att myndigheten behöver upprätta ett system separerat från den ordinarie verksamhetsstyrningen. Kraven kan också uppfyllas om man i ett

ledningssystem för verksamhetsstyrning säkrar att de moment och perspektiv som intern styrning och kontroll ska säkra genomförs inom ramen för systemet för verksamhetsstyrningen. Det finns inte heller något krav på att systemet för verksamhetsstyrning använder de begrepp som används för intern styrning och kontroll utan det som krävs är att de syften som finns för intern styrning och kontroll fullgörs.

Om en myndighet väljer att integrera arbetet med intern styrning och kontroll med ledningssystemet för verksamhetsstyrning kan det innebära att myndigheten kan samordna arbetsmoment som annars hade behövts genomföras fler gånger. Detta bör innebära en arbetsbesparing för myndigheten. Vi bedömer också – mot bakgrund av tidigare genomfört arbete om intern styrning och kontroll – att kvaliteten i arbetet gynnas av ett sammanhållet arbete eftersom risken för att information ska förvanskas eller gå förlorad minskar.

ESV menar därför att den interna styrningen och kontrollen kan effektiviseras om myndigheter som inte har integrerat den interna styrningen och kontrollen med system för verksamhetsstyrning arbetar mer integrerat med dessa aspekter av styrning.

I ett fortsatt arbete om ledningssystem finns det anledning att pröva om regelverket för intern styrning och kontroll är en beskrivning av ett ledningssystem som innehåller vissa formkrav. Om så är fallet saknas anledning att tala om att integrera intern styrning och kontroll med ledningssystemet. Ledningssystemet är då istället ett system för intern styrning och kontroll.

4.3 Ledningssystem för verksamhetsstyrning

Oavsett om ledningssystem används för mer generell styrning av verksamheten till exempel för planering och uppföljning eller för specifik styrning är det ett ledningssystem för något avgränsat. Avgränsningen utgår från en funktion i eller ett perspektiv på verksamheten. Man skulle kunna säga att ett ledningssystem inte ensamt gör verksamheten, det är flera ledningssystem tillsammans som bildar vad som till slut är myndighetens verksamhet.

På en övergripande nivå går det att tala om en myndighets ledningssystem för verksamhetsstyrning. Ett sådant ledningssystem skulle då kunna innefatta myndighetens planering och uppföljning men också processen för intern styrning och kontroll. Därutöver kan det finnas fler ledningssystem för specifika ändamål så som för miljöledning eller för informationssäkerhet. Tillsammans är detta ledningssystem för verksamheten.

Ledningssystemen fungerar inte skiljt från varandra, de förenas i verksamheten. Med utgångspunkt från planering och uppföljning är andra ledningssystem interagerande med eller integrerade i ledningssystemet för verksamhetsstyrning.

De olika ledningssystemen kan kopplas till systemet för verksamhetsstyrning genom att de därifrån får styrsignaler och att det sker en återkoppling från dem till systemet från verksamhetsstyrning. Även andra separata ledningssystem kan ha kopplingar till varandra genom att information går från ett system till ett annat.

Om vi ser ett ledningssystem för verksamhetsstyrning som en cykel⁸⁹ av att planera, genomföra, följa upp och åtgärda går det att placera övriga ledningssystem inom detta. Ledningssystemets yttre ring är då planeringen och uppföljning och innanför ringen finns ledningssystem för kompetensförsörjning, riskhantering, internrevision etc.

4.4 Det ekonomiadministrativa regelverket är en grund för ledningssystem inom staten

Ett flertal förordningar beskriver förutsättningarna för ledningssystem inom ekonomisk styrning för statliga myndigheter. Förordningarna ställer olika krav på hur myndigheters verksamhet ska styras, redovisas och följas upp. Dessa krav visar på ett systematiserat sätt att styra. Hur detta bildar en helhet finns dock inte samlat beskrivet.

Det ekonomiadministrativa regelverket sätter således gränser för hur myndigheten kan utforma sitt ledningssystem. Det är regler om både vad en myndighet ska göra och hur myndigheten ska göra det. Regelverken är ibland mer detaljerade och ibland mindre detaljerade och ger olika utrymme för myndigheten att utforma sina ledningssystem. Utrymmet är till exempel mer begränsat inom redovisning och finansiering än inom planering och uppföljning.

Myndighetsförordningen är central för ledningssystemet för verksamhetsstyrning. I förordningen ställer regeringen krav på myndighetsledningen om varför och hur verksamheten ska bedrivas.⁹⁰ Förordningen är dock inte helt uppställd ur ett ledningssystemens perspektiv. Det innebär att förordningen saknar en bestämmelse om ett systematiserat arbetssätt⁹¹ för att styra verksamheten. Med utgångspunkt från

⁸⁹ Det är möjligt att beskriva ett ledningssystem som ett flöde men det skulle inte lika tydligt, som med en cykel, framgå att ledningssystem är iterativa och returnerande.

⁹⁰ 3-4 § Myndighetsförordning (2007:515).

⁹¹ Med systematiserat menar vi då att styrningen är ordnad enligt en genomtänkt sammanhängande helhet av förordningarna inom ekonomisk styrning som står i en viss relation till varandra och som fungerar efter vissa principer. Relationen mellan förordningar framgår till exempel av myndighetsledningens ansvar för verksamheten genom hänvisningen till 3 § myndighetsförordningen (2007:515) från förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll och 4 § internrevisionsförordningen (2006:1228). Principerna för styrning framgår av till exempel Förvaltningslag (2017:900) och Myndighetsförordning (2007:515).

myndighetsförordningens bestämmelse om ansvaret för verksamheten⁹² formar också förordningen om intern styrning och kontroll⁹³, internrevisionsförordningen⁹⁴ och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag⁹⁵ ledningssystemet för verksamhetsstyrning.

Det ekonomiadministrativa regelverket i övrigt kan också forma ledningssystem.

- Ledningssystemet för finansiering utgår från anslagsförordningen, avgiftsförordningen, kapitalförsörjningsförordningen, donationsförordningen och förordningen om kompensationsrätt för ingående mervärdesskatt.
- Ledningssystemet för redovisning utgår förordningen om myndigheters bokföring och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Det är dock det förra, verksamhetsstyrning som vi bedömer har mest att vinna på att vi ger det en struktur och procedur som ett ledningssystem.

Med utgångspunkt från myndighetsförordningen, förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen samt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag kommer ett ledningssystem för verksamhetsstyrning omfatta

- fortlöpande utveckla verksamheten⁹⁶
- följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten⁹⁷
- identifiera omständigheter som utgör en väsentlig risk⁹⁸
- åtgärder vidtas som är nödvändiga⁹⁹
- genom samarbete ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet¹⁰⁰
- ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet¹⁰¹
- systematiskt och regelbundet följa upp och bedöma¹⁰²
- åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer¹⁰³
- bedömning av om den interna styrningen och kontrollen har varit betryggande¹⁰⁴.

⁹² 3 § Myndighetsförordning (2007:515).

⁹³ 2-3 § Förordning(2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁹⁴ 4 § Internrevisionsförordning (2006:1228).

⁹⁵ 2 kap 8 § tredje stycket Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁹⁶ 6 § första stycket Myndighetsförordning (2007:515).

⁹⁷ 6 § tredje stycket Myndighetsförordning (2007:515).

⁹⁸ 3 § Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁹⁹ 4 § Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

¹⁰⁰ 6 § andra stycket Myndighetsförordning (2007:515).

¹⁰¹ 8 § 3. Myndighetsförordning (2007:515).

¹⁰² 5 § Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁰³ 10 § 1. Internrevisionsförordning (2006:1228).

¹⁰⁴ 2 kap 8 § tredje stycket Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Detta kan åstadkommas inom en cykel för myndighetens arbete med en verksamhetsplan¹⁰⁵ allmänt kallat för planering och uppföljning. Väsentliga tidpunkter för den cykel som då skulle gälla för ledningssystemet är besluten om verksamhetsplan, revisionsplan samt årsredovisning för myndigheten. Cykeln skulle omfatta mer än tolv månader men samtidigt vara överlappande med föregående och efterkommande cykler.

¹⁰⁵ 4 § 3. Myndighetsförordning (2007:515).

Referenser

Publikationer och artiklar

- Att få rätt saker att hända. ESV 2014:49.
- Effektivisering av kärnverksamheter. ESV 2014:59. Dnr 3.8-1360/2014.
- ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten. ESV 2011:9.
- Ledningssystem för innovation SIS-CEN TS 16555-1:2013.
- Ledningssystem för kvalitet – Krav (ISO 9001:2015).
- Ledningssystem för hållbar IT – Vägledning SS 895400:2014.
- Ledningssystem mot mutor – Krav och vägledning (ISO 37001:2016, IDT)
- Processen för planering och uppföljning. ESV 2017:60.
- Riskhantering SS-ISO 31000:2009.
- Sammanställning och tolkning av seminariet Styrning och ledning i framtidens myndighet. Fidet
- SIQ Managementmodell Handbok. Swedish Institute for Quality. 2018:1.
- Verksamhetsstyrning ger resultat. ESV 2006:26
- Vägledning för revision av ledningssystem (ISO 19011:2011).
- Welcome to the world of PIFC. European Commission 2006.
- Lovisa Näslund, Förtroende och tillit – vad är det? Organisation & Samhälle. 2018.
- Johan Åkesson, Överdoser av styrning. CIO Sweden 2009-06-18.

Muntliga källor¹⁰⁶

Lagar och förordningar

- Regeringsformen.
- Förvaltningslag (2017:900).
- Myndighetsförordning (2007:515).
- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- Internrevisionsförordning (2006:1228).
- Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
- Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.
- Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹⁰⁶ Bland referenser utelämnas personuppgifter om vilka som är intervjuade eller deltog på fokusmötet eller på annat sätt lämnat muntlig information till utredningen.

Bilagor

1. Myndigheter under regeringen som svarat på enkäten

Enkäten vänder sig till myndigheter under regeringen som är anslutna till statsredovisningen och som ska inrätta internrevision enligt internrevisionsförordningen och de som svarade är

Affärsverket svenska kraftnät	Mittuniversitetet
Arbetsförmedlingen	Pensionsmyndigheten
Boverket	Polismyndigheten
Centrala studiestödsnämnden	Riksgäldskontoret
Domstolsverket	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
E-hälsomyndigheten	Skatteverket
Finansinspektionen	Skogsstyrelsen
Fortifikationsverket	Socialstyrelsen
Försäkringskassan	Statens energimyndighet
Göteborgs universitet	Statens fastighetsverk
Inspektionen för vård och omsorg	Statens institutionsstyrelse
Kammarkollegiet	Statens jordbruksverk
Karlstads universitet	Statens kulturråd
Karolinska institutet	Statens servicecenter
Kriminalvården	Statens skolverk
Kronofogdemyndigheten	Statens tjänstepensionsverk
Kungl. tekniska högskolan	Statistiska centralbyrån
Kustbevakningen	Stockholms universitet
Lantmäteriet	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
Linköpings universitet	Sveriges lantbruksuniversitet
Linnéuniversitetet	Tillväxtverket
Luftfartsverket	Trafikverket
Lunds universitet	Transportstyrelsen
Länsstyrelsen i Norrbottens län	Tullverket
Länsstyrelsen i Skåne län	Umeå universitet
Länsstyrelsen i Stockholms län	Universitets- och högskolerådet
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Uppsala universitet
Länsstyrelsen Västra Götalands län	Åklagarmyndigheten
Malmö universitet	Örebro universitet
Migrationsverket	

2. Frågorna som myndigheterna besvarade

1. Välj din myndighet.

Inget valt...

2. Använder myndigheten ledningssystem i verksamheten?

Ledningssystem är de system och processer som myndighetsledningen använder för att fullgöra myndighetens uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven (3 § myndighetsförordningen). Ledningssystemet kan bestå av riktlinjer och flöden, regler och rutiner samt strukturer och processer över formerna för verksamheten.

- Ja
- Nej

3. Inom vilket eller vilka områden använder myndigheten ledningssystem?

Välj de alternativ som stämmer för din myndighet. Väljer du alternativen annat ange också område i fritextfältet.

Vi följer upp ledningssystem inom området ekonomistyrning och har därför inte angivit ledningssystem inom områden så som miljö och arbetsmiljö. Uppföljningen syftar inte till att följa upp ledningssystem som ligger utanför området ekonomistyrning.

- Informationssäkerhet
- Innovation (utveckling)
- Internrevision
- Kompetensförsörjning
- Kvalitet
- Mutor, korruption med mera
- Nyttorealiserings
- Planering och uppföljning (verksamhetsstyrning)
- Riskhantering
- Annat 1
- Annat 2
- Annat 3
- Annat 4
- Vi har andra ledningssystem utanför området ekonomistyrning

Utifrån ovan gjorda val kommer du att få besvara fördjupande frågor för vart och ett av de valda områdena. För områdena Annat kommer de fördjupande frågorna ha rubrik Ledningssystem för Annat 1, Ledningssystem för Annat 2 o.s.v.

Skriv gärna ned på sidan om vad Annat 1, Annat 2 o.s.v. står för så blir det enklare att besvara följdfrågorna.

Inga följdfrågor kommer om ledningssystem utanför området ekonomistyrning om du har kryssat i den rutan.

4. Ledningssystemet är utformat så att det finns utrymme för att ta tillvara på medarbetarnas kompetens och erfarenhet (tillit).

Om ledningssystemet ger utrymme för medarbetarna att till exempel arbeta självständigt och använda eget omdöme för att tillföra relevant information eller låta bli att leverera irrelevant information till systemet finns ett sådant utrymme.

Ange det alternativ som passar bäst.

- Instämmer i fullt ut
- Instämmer i stor utsträckning
- Instämmer i viss utsträckning
- Instämmer i liten utsträckning
- Instämmer inte
- Kan inte svara

5. Hur länge har myndigheten använt det nuvarande ledningssystemet?

- 0 - 3 år
- 3 - 7 år
- 7 år eller längre

6. Var befinner ni er i tillämpningen av ledningssystemet?

Alternativen beskriver en skala, välj den nivå ni befinner er på.

- Vi har utvecklat systemet utifrån genomförd uppföljning
- Vi har följt upp tillämpningen av systemet
- Vi tillämpar systemet i styrningen av verksamheten
- Vi har planerat att använda systemet men har inte börjat tillämpa det

7. Har myndigheten tidigare haft ett ledningssystem inom samma område (som inte längre används)?

- Ja
- Nej
- Kan inte svara

8. Hur utvecklat är ledningssystemet?

Beskriv hur utvecklat du bedömer att ledningssystemet är utifrån ett enkelt till ett komplext system. Ett mer utvecklat system kan till exempel hantera flera påverkande faktorer, en större mängd olika data eller användas för flera olika syften.

- Mycket komplext
- Komplex
- Inte så komplext
- Enkelt
- Mycket enkelt

9. Hur tillämpas ledningssystemet i praktiken jämfört med hur det var tänkt att tillämpas?

Frågan är tänkt att ge svar på hur den praktiska tillämpningen av ledningssystem avviker från hur systemet är tänkt att fungera.

- Tillämpningen följer helt den tänkta modellen
- Tillämpningen följer till stor del den tänkta modellen
- Tillämpningen följer till viss del den tänkta modellen
- Tillämpningen följer till liten del den tänkta modellen
- Tillämpningen följer inte den tänkta modellen
- Kan inte svara

10. I vilken utsträckning bidrar ledningssystemet till en ändamålsenlig styrning av verksamheten?

Frågan är tänkt att ge en bild av om ledningssystemet skapar nytta i verksamheten. Ledningssystemet behöver inte tillämpas som det var tänkt för att det ska bidra till en ändamålsenlig styrning.

- Full ut
- I hög omfattning
- I viss omfattning
- I liten omfattning
- Inte alls
- Kan inte svara

11. Ligger någon standard eller annat stöd/ skrifter till grund för utformningen av myndighetens ledningssystem?

Om ja, ange vilken i fritextfältet till exempel Ledningssystem för kvalitet - Krav (ISO 9001:2015)

- Ja
- Nej
- Kan inte svara

12. Överväger myndigheten att införa ett nytt/ytterligare ledningssystem?

Välj det eller de alternativ som passar. Om nej, lämna inget svar.

- Informationssäkerhet
- Innovation (utveckling)
- Internrevision
- Kompetensförsörjning
- Kvalitet
- Mutor, korruption med mera
- Nyttorealiserings
- Planering och uppföljning (verksamhetsstyrning)
- Riskhantering
- Annat
- Annat
- Annat
- Annat
- Vi överväger att införa ledningssystem inom annat område än ekonomistyrning

3. Intervjuer med handläggare från myndigheter

Försäkringskassan, 2019-06-11

Göteborgs universitet, 2019-05-22

Inspektionen för vård och omsorg, 2019-06-03

Kronofogden 2019-06-03

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2019-06-26

Skatteverket, 2019-05-23

Socialstyrelsen. 2019-06-11

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, 2019-05-17

Sveriges lantbruksuniversitet, 2019-05-14

Åklagarmyndigheten, 2019-05-13

4. Frågorna som besvarades av handläggarna under intervjuerna

1. Använder myndigheten begreppet *ledningssystem* inom sin ekonomistyrning?
 - från när
2. Varför har myndigheten valt (fastställt) de ledningssystem som myndigheten nu använder?
 - vad driver fram valet av ledningssystem (t.ex. strategi, vision, idé, ad-hoc, lag, behov etc.)
 - vem driver på valet av ledningssystem (t.ex. myndighetsledning, myndighetschef, administrativ chef, controller, annan)
3. Saknar myndigheten ett uttalat (fastställt) ledningssystem inom något område – som det finns behov av?
 - vilka och varför
4. Vad (vilka komponenter) ingår i myndighetens ledningssystem?
 - följa flöden, använda mallar, utföra kontroller, dokumentera, etc.
5. Utgår myndighetens ledningssystem från vedertagna modeller (och standarder)?
 - vilka och varför
 - varför inte
6. Har myndigheten vidareutvecklat (eller anpassat) valda modeller (eller standarder)?
 - hur och vad
7. Har myndigheten egenutvecklade ledningssystem?
 - vilka och varför
8. Har myndigheten följt upp och bedömt om myndighetens ledningssystem är effektiva?
 - ger värde för verksamhetens genomförande (resultateffektiv)
 - styr bättre eller sämre än tidigare
 - positiv eller negativ påverkan på produktiviteten (kostnadseffektiv) i verksamheten respektive styrningen
 - mer eller mindre resurser på (administration av) styrning (kostnadseffektiv)
9. Hur fungerar myndighetens ledningssystem?
 - som det var tänkt (enligt kartan)
 - på annat sätt (anpassningar till verkligheten)
10. Finns det en systematik som binder samman (t.ex. med beroenden, leveranser etc.) myndighetens olika ledningssystem?
 - mellan styr-/stödsystem och system för kärnverksamheten
11. Gör myndigheten någon skillnad mellan begreppen ledningssystem och intern styrning och kontroll?
 - ledningssystem säkerställer intern styrning och kontroll
 - ledningssystem för intern styrning och kontroll
12. Hur arbetar myndigheten med att utveckla sina ledningssystem?
 - löpande förbättringar, förslag från internrevision
13. Behåller myndigheten sina ledningssystem vid byte av myndighetsledning/myndighetschef?
 - vilka är kvar/vilka är borta
14. Vilket stöd behöver myndigheten från ESV om ledningssystem?
15. Något mer du vill säga?

5. Frågorna som besvarades under konferensen

Använder ni ordet ledningssystem inom myndighetens ekonomistyrning?

Använder ni uttrycken?

- ledningssystem för bokföring och bokslut
- ledningssystem för planering och uppföljning
- ledningssystem för riskhantering
- ledningssystem för internrevision.

Vad tycker ni om definitionen?

- de system och processer som myndighetschefen använder för att utföra myndighetens uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven
- ett ledningssystem kan beskrivas med de närmare interna föreskrifter som behövs om handläggningen av och formerna i övrigt för verksamheten.

Behöver vi mer komplexa ledningssystem?

Hur hanterar ett ledningssystem värderingar?

Förhållandena har ändrats, målet kan inte nås med planerad aktivitet. Vad ska medarbetaren göra?

- genomföra aktiviteten (för att nå en bit på väg)
- inte genomföra aktiviteten (och berätta sedan för chefen)
- genomföra en annan aktivitet (som kan nå målet).

Bör ESV utveckla ledningssystem för statlig förvaltning?

- systemsyn (eller helhetssyn) på verksamheten underlättas av ett för staten gemensamt ledningssystem för statlig förvaltning

Bör ESV utveckla metoder (stöd) för ett ledningssystem för statlig verksamhetsstyrning?

Bör myndighetsförordningen mer beskriva ett ledningssystem?

6. Svar på frågor från deltagarna på ESV-dagen

ESV:s svar på frågorna och avser ESV:s utredning om inget annat anges.

Skulle ni säga att det allmänt finns en bristande koppling mellan myndigheters ledningssystem och verksamheten den förmodas styra?

Nej, det visar inte ESV:s undersökning.

Hur kan man ta del av forskningsrapporter från ”styrning i modern verksamhet”?

www.fidet.se

Vilken är den största särkopplingen mellan beskriven styrning och tillämpad styrning som ni stött på?

ESV:s undersökning har inte gått så djupt in i hur ledningssystemen faktiskt tillämpas och vi har därför inte ett svar på denna fråga. Det skulle dock kunna vara en frågeställning att ta med i en fortsatt utredning.

Ge exempel på vad ledning och chefer behöver göra för att få hela verksamheten att följa myndighetens ledningssystem.

Upprätthålla kommunikation, föra ett samtal mellan chefer och medarbetare. Anpassa ledningssystemet till vad som fungerar i verksamheten istället för att försöka anpassa verksamheten till ledningssystemet.

Enkäten tog mycket tid och bidrog med lite värde för myndigheten, var detta något som ni funderade över innan ni skickade ut enkäten?

Ja, vi visste att enkäten tog tid att svara på och det var möjligt att avstå från att svara på vissa frågor. Värdet av enkäten är för ESV:s utvecklingsarbete.

Håller med föregående fråga, svårt att förstå vad enkäten verkligen visade då den var otydlig (trots förtydligande från ESV).

Svaren på enkäten visar hur myndigheterna använder ledningssystem.

ESV:s kartläggning: kan ni ge exempel på ledningssystem som myndigheterna använder? Dvs hur definierar myndigheterna vad ett ledningssystem är.

Många myndigheter har flera ledningssystem – ledningssystemen finns till för ett syfte. Det är ett ledningssystem för ... [ett specifikt ändamål]. Myndigheter använder till exempel ledningssystem för miljöledning och informationssäkerhet, i något fall även för kvalitet. Det

är en typ av ledningssystem som bygger på form sedan finns det mer idéburna ledningssystem till exempel för planering och uppföljning.

Är er sammanfattning att styrning finns formellt och informellt och att båda kan vara delar av ledningssystem eller inte vara det?

Ja, ledning kan vara formell och informell och detta kan ingå i ett ledningssystem. Vi menar att det egentliga ledningssystemet är hur det faktiskt tillämpas av myndigheten. Finns det en skillnad mellan hur ledningssystemet är beskrivet och hur det tillämpas är det tillämpningen som är ledningssystemet.

Blir det bättre med ISO än med selfmade?

Det vet vi inte, vi kan dock se att få myndigheter certifierar sitt ledningssystem.

Har ni sett bra exempel på ledningssystem som hanterar antikorrupsionsfrågor?

Nej, vi har inte gått så djupt i vår undersökning. Det skulle dock kunna vara en frågeställning att ta med i en fortsatt utredning.

Varför är det inte fler som använder standardiserade ledningssystem? Dyrt? Komplext ?

Vi vet inte men ett skäl kan vara att styrning är mer idéburet än formbundet.

Extern- och internrevision tenderar att vara fokuserad på dokumentation, processbeskrivningar och styrdokument. Detta styr ganska starkt, hur ser ni på det? Borde revisionen styras upp så att de inte hindrar friare och idéburna styrning?

Nej revision ska inte styras på det sättet. Det är myndighetsledningen som ansvarar för formerna för verksamheten. Den behöver inte bygga på dokumentation.

Talar ni [om] skillnad mellan det mätbara (enkel fysiskt) och det mindre enkelt mätbara?

Nej.

Vad är ett bra ledningssystem?

Ett bra ledningssystem är det som används och som fungerar i sin kontext.

Är ledningssystem något som är personberoende?

Ja, ledningssystem är tänkt att fungera i interaktionen mellan människor och är därför personberoende. Beroende på hur en ledning vill styra sin verksamhet kommer det också

påverka hur ledningssystem utformas och tillämpas likaså påverkar medarbetarna ledningssystemets tillämpning.

Vad avser regeringen då man tex kräver att en myndighet ska ha ett miljöledningssystem, har ni tittat på förarbeten och vad man vill uppnå?

Vi har inte fördjupat oss i miljöledningssystem (eller andra författningssenliga ledningssystem) i denna utredning.

Kan ni sammanfatta ert budskap i tre punkter?

Ja.

1. Utifrån den definition vi har utgått från i utredningen har i princip alla myndigheter ledningssystem.
2. Man kan inte bara tala om myndighetens ledningssystem utan man behöver också beskriva dess syfte – som till exempel ledningssystemet för planering och uppföljning, ledningssystemet för informationssäkerhet eller ledningssystemet för miljöledning.
3. Ledningssystem kan beskrivas som en vanlig cykel av att planera, genomföra, följa upp och korrigera.

Visst har ni en konstruktivistisk syn på vad ett ledningssystem är? Och i så fall varför?

Ja, det är i samspelet som styrningen uppkommer. Det ger människan upplevelsen av en större roll i styrningen.

Har ni några praktiska råd till myndigheter och i så fall vilka är de viktigaste?

Ja, välj ledningssystem för något verksamhetsanpassat, formbundet eller idéburet efter situation och kontext.

Hur ser ni på kultur kontra ledningssystem?

Kultur är en förutsättning för styrning, oavsett om styrningen är med struktur eller procedur påverkar myndighetens etik och medarbetarnas moral.

Hur mäter ni om ett ledningssystem är väl fungerande, effektivt?

Vi har frågat om hur myndigheterna uppfattar att deras ledningssystem fungerar. Ett ledningssystem är väl fungerande när det används och ger ledning och medarbetare den information som behövs för att verksamheten ska bedrivas och för att ledningen ska kunna styra verksamheten.

Finns det något bra exempel på fungerande ledningssystem? Ska man inte ha processbeskrivningar?

Ja det finns bra exempel på fungerande ledningssystem. De är för planering och uppföljning även om de inte kallas ledningssystem. Nej, man *ska* inte ha processbeskrivningar – men man *kan*.

IPF, vad står det för?

Institutet för personal- och företagsutveckling. www.ipf.se

”Ledningssystem” är ett väldigt abstrakt begrepp. Hur kan man beskriva detta så att vanliga människor/chefer/medarbetare förstår vad man menar och pratar om?

Det är att styra någon annan och ha en ordning för hur det ska gå till.

Hur definierar ni ledningssystem?

(inom statlig ekonomisk styrning) de strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen (fastställer och) använder för att utföra myndighetens uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven.

Ledningssystemförvirringen vad göra? Kvalitetsledning, innovationsledning, resultatstyrning, Lean, Agil osv.

För att minska förvirringen kan vi beskriva ledningssystem som ledningssystem för något och ledningssystem kan vara integrerade i eller interagerande med varandra.

Måste en statlig myndighet ha ett ledningssystem?

Nej, det finns inga måsten om det inte framgår av författning men om myndigheten vill styra något bättre än slumpen är ledningssystem till nytta.

7. Synpunkter på eventuell fortsatt utredning om ledningssystem

Under ESV-dagen 2019 fick myndigheterna svara på frågan

- Om ESV fortsätter att arbeta med ledningssystem för statlig styrning, vad vill du då att vi gör eller tittar på?

Svaren var många och omfattar allt från att vi inte ska göra det till att vi ska titta på myndighetsledningen.

Undvik krav på ledningssystem som går emot annan uppföljning som intern styrning och kontroll och miljömål etc. De ska gå hand i hand.

Förändringar ska leda till förbättringar. Enkelhet! Less is more!!! Hitta system som är enkla för myndighet att använda så att de inte behöver uppfinna hjulet hela tiden. Det enkla går oftast att anpassa till verksamhetens behov. Vi ägnar så mycket tid till att uppfinna hjulet! Att utveckla det så att det blir lättillgängligt och applicerbart för myndigheten. Vikten av att hålla ut.

Principer för hur ett ledningssystem med systemansats ska vara utformat för att fungera bra. Stöd för hur myndigheterna utformar innehållet i sitt system. Standardiserad modell med utrymme för ständiga förbättringar.

Tips och råd. Hur ser tillämpningen ut? Ta fram exempel på olika system, som myndigheterna kan använda. Ge goda exempel. Bra exempel från verkligheten. Ta fram definitioner. Ge goda och tydliga exempel. Vad är skillnad mellan styrning, styrmodell och ledningssystem? Tips och råd om hur man kan prioritera bort och hur man kan effektivisera m h a ledningssystem.

Systematiskt. Ändamålsenlighet. Nyttan. Kontroll. Likheter kontra olikheter. Att uppsatta mål nås. Tillitsbaserad styrning och ledning. Jobba med system som kan hantera snabba förändringar. Modell för integrering av de gemensamma kraven på ledningssystem t. Ex miljö. Koppling Regeringskansli – myndigheter.

Ett ledningssystem måste innehålla styrningar för att uppnå målbilder i form av uppdrag/uppgifter och hur detta kan följas och mätas över tiden. Krav utifrån förordningen om intern styrning och kontroll. Effektivisering/digitalisering mellan planering och uppföljning - färre system.

Myndigheter kommer att ha många mål och uppgifter att förhålla sig till, viktigt att dessa kan integreras i sammanhållna ledningssystem/verksamhetssystem! Anpassad till myndighetstyp (lärosäten), användarvänligt, hanterbart, begripligt, tydligt och kommunicerat syfte.

Samarbeta gärna med Arbetsgivarverket ifråga om hur HR-styrningen ska fås att samverka med den interna ekonomistyrningen och med MSB och SÄPO beträffande informationssäkerhet och säkerhetsskydd etc. Förmår verksamhetssystemet fånga alla olika viktiga styrparametrar som en myndighetsledning behöver förhålla sig till?

Vi har valt att kalla det verksamhetssystem. Ibland enklare att få med verksamheten än ledningen på tåget.

Ordlista

intern styrning och kontroll

(inom statlig ekonomisk styrning) process som syftar till att en statlig myndighet med rimlig säkerhet fullgör ansvaret för verksamheten

källa: 3 § 4. myndighetsförordningen (2007:515)

exempel på begreppets användning

[] *myndighetsledningen ansvarar för att det finns en process för intern styrning och kontroll vid myndigheten som fungerar på ett betryggande sätt []*¹⁰⁷

anmärkning: Med intern menas inom myndigheten till skillnad mot regeringens styrning av myndigheten som då är extern. Med styrning och kontroll menas styrning av myndigheten och kontroll över verksamheten. Kontroll över innebär att behärska eller övervaka till skillnad mot kontroll av som då är att undersöka och fastställa.

Synonym till intern kontroll och till intern styrning

ledningssystem

(inom statlig ekonomisk styrning) strukturer och processer som myndighetsledningen eller myndighetschefen (fastställer och) använder för att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter och nå verksamhetens mål enligt verksamhetskraven

källa: 3 §, 4 § 2. myndighetsförordningen (2007:515)

exempel på begreppets användning

[] *att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. Därvid ska behovet av säkra ledningssystem särskilt beaktas []*¹⁰⁸

*inom ramen för sitt ordinarie uppdrag ha ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet*¹⁰⁹

anmärkning: Ett ledningssystem kan beskrivas med de närmare interna föreskrifter som behövs om handläggningen av och formerna i övrigt för verksamheten. Ett ledningssystem är ett sätt att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Synonym till styrsystem.

¹⁰⁷ 2 § Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁰⁸ 19 § Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁰⁹ 3 § Förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.