



Internrevisorerna
The Institute of Internal Auditors

Tillitsbaserad styrning – Internrevisionen och tillitsreformen

PM

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA) SWEDEN

Innehållsförteckning

Inledning	3
<i>Syftet med rapporten</i>	3
Vad är Tillitsreformen?	4
<i>En mer verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning</i>	5
På vilket sätt kan tillitsreformen bli relevant för internrevisionens roll och arbete?	6
<i>Internrevision, den naturliga samarbetspartnern i resan mot en mer tillitsbaserad styrning</i>	6
Hur kan tillitsreformen omsättas i praktiken ur ett internrevisionsperspektiv?	8
<i>Från överflödiga kontroller till en lärande organisation</i>	8
<i>Kultur – en grundbult i tillitsstyrning</i>	9

Inledning

Styrningen av den offentliga förvaltningen har de senaste decennierna kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för myndighetens genomförande av sitt uppdrag. Fokus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning.¹ I några avseenden har styrningen av den offentliga förvaltningen främst innefattat implementering av styrmetoder hämtade ur näringslivet. Dessa har medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.² De åtgärder som var tänkta att effektivisera offentlig verksamhet har då lett till motsatt resultat.

Förvaltningspolitiken utgör en central del av regeringens politik.³ Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling samt ett effektivt EU-arbete.⁴ Mot den bakgrunden har civilminister Ardalan Shekarabi tagit initiativ till den s.k. Tillitsreformen.

En delegation, Tillitsdelegationen, har tillsatts av regeringen för att bedriva forskning och arbeta med att ta fram nya styrmetoder där kontroll delvis ersätts eller balanseras med tillit. Tillitsdelegationens uppdrag tog från början endast sikte på att främja idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet. Regeringen har därför fattat beslut⁵ om att utvidga Tillitsdelegationens uppdrag. Regeringen ser ett behov av att även uppmuntra och förstärka stödet till statliga myndigheters interna arbete med att utveckla en styrning som baseras mer på tillit och förtroende för medarbetarnas kompetens och förmåga.⁶

Syftet med rapporten

En arbetsgrupp inom IIA Sweden⁷, bestående av internrevisorer i statliga myndigheter, har tillsatts för att utreda hur tillitsreformen kan komma att påverka internrevisionens förutsättningar och arbete inom staten.

Arbetsgruppen har formulerat tre frågor som detta PM avser att besvara:

- 1) Vad är Tillitsreformen?
- 2) På vilket sätt kan tillitsreformen bli relevant för internrevisionens roll och arbete?

1 Kommittédirektiv (2016:51) Tillit i styrningen

2 Proposition 2015/16:1 Utgiftsområde 2, Avsnitt 4.4 Politikens inriktning

3 Budgetproposition 2014/15:1, Utgiftsområde 2, Avsnitt 4.4 Politikens inriktning

4 Proposition 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

5 Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2017:119)

6 Kommittédirektiv, Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2017:119)

7 Den svenska branschorganisationen för internrevisorer, www.theiia.se

3) Hur kan tillitsreformen omsättas i praktiken ur ett internrevisionsperspektiv?

Vad är Tillitsreformen?

Regeringen beskriver tillitsreformen;

Tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna.⁸

Regeringen skriver att den identifierat tre viktiga områden där det finns ett större behov av strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov:

- mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna,
- utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen, och
- bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet.⁹

Trots att ordet "reform" används frekvent i beskrivningarna, finns i dagsläget ingen styrsignal i form av en proposition, SOU eller liknande. Det är därmed inte, åtminstone i nuläget, fråga om en reform i ordets klassiska mening.

Det är viktigt att komma ihåg att styrningen av myndigheterna fortfarande ska utgå från en oförändrad myndighetsförordning, dvs att verksamheten:

- bedrivs effektivt
- bedrivs enligt gällande rätt
- redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- hushållar väl med statens medel
- har en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt

Det har funnits inslag i debatten avseende tillitsstyrning/tillitsbaserad styrning som uppfattats som att kontroll ifrågasatts, ansetts överflödigt och alltför resurskrävande.

Samtidigt poängterar civilminister Ardalan Shekarabi behovet av att hitta en balanspunkt vad gäller kontroll och uppföljning.¹⁰

8 <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>

9 Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 4.3.4 Resultat avseende vissa myndigheter inom utgiftsområdet

10 Tillitsdelegationen, samtal med civilminister Ardalan Shekarabi, 2017-06-07.

<http://play.skl.se/video/en-kommunal-styrning-byggd-pa-tillit-7-juni-2017--2?query=tillitsstyrning>

”Vad det handlar om är att hitta rätt balanspunkt. Vi vill inte sluta kontrollera offentliga verksamheter. Vi vill inte sluta använda oss av mekanismer som säkerställer rättssäkerheten, utan vi vill identifiera oönskade effekter av styrmodeller.”

”Vi kan inte sluta kontrollera. Vi kan inte sluta ha mål för offentliga verksamheter. Den frågan som är relevant ur tillitsreformens perspektiv är – vad ska vi mäta? Och framför allt – vad ska vi använda den kunskapen till? Hur involverar vi medarbetarna i den verksamhetsutveckling utifrån de mätningar som görs? Jag märkte det i den statliga styrningen när jag började jobba med länsstyrelsernas styrning, så märkte jag, vi mäter ju väldigt mycket som egentligen inte används till särskilt mycket. Då stjälar vi tid från verksamheten. Vi har en styrmodell/styrmekanism som inte är legitim ur medarbetarnas perspektiv. För de vet att det här inte leder till någonting. Och vi lägger själva ner energi på att mäta saker som inte resulterar i utveckling.”

Tillitsdelegationens ordförande Laura Hartman har gett uttryck för att tillit bland annat innebär följande¹¹:

- Inte fritt valt arbete, utan samarbete inom tydliga ramar
- En balanserad syn på medarbetare – varken naivism eller cynism
- Att stärka rättsstaten genom att ge feedback som säkerställer att lagar och regelverk är ändamålsenligt utformade
- Att fortsätta kontrollera, men mer selektivt och utifrån dialog med den granskade
- Insatser av alla slag – kultur/ledarskap, styrning/utvärdering samt organisation/processer

Utifrån arbetsgruppens genomgång av det som hittills framkommit avseende tillitsbaserad styrning, gör gruppen bedömningen att denna inte står i något motsatsförhållande till god intern styrning och kontroll eller vikten av en solid intern granskningsfunktion. Vi uppfattar att det är en överdriven och ineffektiv detaljuppföljning som ifrågasätts. Vi har inte sett att diskussionen om tillitsstyrning i sig ifrågasätter revision som företeelse.

En mer verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning

Regeringen anser att kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning.¹² Mot bakgrund av detta har regeringen signalerat att den vill utveckla formerna för styrning och uppföljning, genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas kunskap och kompetens.

Regeringen pekar på att det finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Regeringens arbete syftar således till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning.

11 Tillitsdelegationen, Konferens statliga myndigheter, 9 april 2018.

http://tillitsdelegationen.se/wp-content/uploads/2018/04/forum-tillit-sverige_-konferens-myndigheter-9-april.pdf

12 Proposition 2015/16:1 Utgiftsområde 2, Avsnitt 4.4 Politikens inriktning

Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhällsekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.¹³ En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv, enligt regeringen.¹⁴

Tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll möjliggör ett stort delegerat ansvar till statliga myndighetsledningar som därigenom ges goda förutsättningar att leda och styra sina verksamheter. Det är också viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt.¹⁵

Av ovanstående framgår det, enligt arbetsgruppens uppfattning, att en myndighet behöver förhålla sig till två typer av styrsignaler från regeringen. Den ena handlar om den som kommer från regeringen och riktar in sig på eventuella förändringar i myndigheternas regleringsbrev. Den andra handlar om den signal som tar sikte på myndigheternas interna verksamhetsstyrning.

Den styrsignal som tar sikte på myndigheternas interna verksamhetsstyrning handlar mer om att, utifrån ett antal perspektiv/värdeord, förmå myndigheterna att ta ställning till om nuvarande verksamhetsstyrning behöver ses över och förändras. De perspektiv/värdeord som, Arbetsgruppen uppfattar, lyfts fram av regeringen är:

- Verksamhets- och behovsanpassad styrning och uppföljning som utgår från målen med verksamheten
- minskad detaljstyrning
- ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer
- tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll
- fokus på uppföljning och kontroll som en del av det kontinuerliga lärandet
- balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas kunskap och kompetens

På vilket sätt kan tillitsreformen bli relevant för internrevisionens roll och arbete?

Internrevision, den naturliga samarbetspartnern i resan mot en mer tillitsbaserad styrning

13 Kommittédirektiv (2016:51) Tillit i styrningen

14 Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 2, Avsnitt 4.3 Resultatredovisning

15 Proposition 2016/17:1 Utgiftsområde 2, Avsnitt 4.4 Politikens inriktning

Internrevisionens uppdrag är att utveckla och skydda organisatoriska värden genom att tillhandahålla riskbaserad och objektiv försäkran, rådgivning och insikt¹⁶.

Regeringens styrsignal som riktar sig mot myndigheternas interna verksamhetsstyrning innebär, enligt arbetsgruppens bedömning, en möjlighet för internrevision att stärka kommunikationen avseende och lyfta fram mervärdet av en effektiv internrevision.

Det är viktigt att internrevisionen har en omvärldsbevakning som fångar denna typ av styrsignaler från regeringen när de kommer och snabbt agerar på dem. På så sätt kan vi vara ett stöd till våra myndigheter att ligga i framkant och utvecklas i den riktning som regeringen önskar.

Utvecklingen av tillitsreformen ligger fortfarande i ett tidigt stadium och vi kan förvänta oss ytterligare styrsignaler från regeringen om att fortsätta i denna riktning.

Internrevisionens principbaserade ramverk, International Professional Practices Framework (IPPF)¹⁷, tar upp 10 grundprinciper för ett professionellt utövande av internrevision. Bland dessa finns:

- Arbeta i linje med organisationens strategier, mål och risker.
- Leverera med kvalitet och ständiga förbättringar
- Vara insiktsfull, proaktiv och framåtsiktande.
- Främja organisatorisk förbättring.

Genom dess uppdrag, kompetens och helhetsperspektiv är internrevisionen i en unik position att bidra med värde i implementeringen av tillitsbaserad styrning, på ett verksamhetsanpassat och balanserat sätt. På kollegial nivå handlar det om att utveckla tillämpningen av de 10 principerna. På enskild internrevisionsnivå handlar det om att bidra med värde genom att t.ex. lyfta följande frågor:

- Har myndigheten tagit till sig signalerna om tillitsbaserad styrning utifrån den verksamhet som myndigheten bedriver?
- Utgår myndighetens resultatstyrning ifrån övergripande mål och dess uppdrag?
- Är styrmodeller och styrfilosofier anpassade till myndighetens övergripande mål?
- Är indikatorer avseende resultatuppföljning relevanta ur ett syftes- och målperspektiv?

Det är tydligt att det finns ett behov av effektiviseringar i den offentliga förvaltningen, i form av minskad administration genom en ökad tilltro och ett ökat fokus på tillit. Därmed

16 <http://www.theiia.se/riktlinjer--vagledning/international-professional-practices-framework-ippf/obligatorisk-vagledning>

17 <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>

flyttas fokus från "hårda" till "mjuka" kontroller, t.ex. i form av proaktiva styrmedel som kultur. Internrevisionens granskningar bör då göra motsvarande förflyttning.

Genom att bidra till behovet av effektiviseringar kan internrevisorn visa på värdet av en riskbaserad och verksamhetsnära internrevision med fokus på kvalitet och ständiga förbättringar.

Hur kan tillitsreformen omsättas i praktiken ur ett internrevisionsperspektiv?

Från överflödiga kontroller till en lärande organisation

Tillitsdelegationen skriver att styrningen av offentlig sektor ska ske med tillit som utgångspunkt¹⁸. Fokus på kontroll istället för på tillit kan t o m leda till en ond cirkel. Sammantaget handlar det om vad som är grunden i styrningen: tillit eller misstro.¹⁹Målsättningen med tillitsreformen blir således att styrningen ska utvecklas i en sådan riktning som innebär att medarbetarnas kunskande, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande.

Tillsyn, revision, utvärdering och andra former av granskning är idag en viktig del av styrningen. För att granskning ska bli till den positiva förändringskraft som önskas är det viktigt att utveckla tillit mellan granskande och granskad verksamhet. Tilliten kan då ta sig uttryck i pragmatiskt samråd med den granskade parten i arbetet att identifiera förbättringsåtgärder.²⁰

Arbetsgruppens erfarenhet är att internrevisionen som profession kan bli bättre på att ifrågasätta "onödiga" kontroller. Revisorer uppfattas ibland minimera snarare än hantera risk, inte minst från verksamheten i första linjen. Detta riskerar skapa onödiga kostnader och ineffektivitet. Att förstå och värdera risker innebär också att göra en bedömning av vilka risker som är ändamålsenliga att hantera. Detta kräver mer förståelse för verksamhet, kontrollens funktion, alternativa lösningar, kostnader etc.

Det är naturligtvis enklare att ha ett förhållningssätt att fler kontroller alltid är bättre, men det står i konflikt med internrevisionens syfte – att bistå verksamheten och peka på behovet av avvägningar mellan syftet med kontrollerna i relation till nytta/effektivitet/behovet av lärande.

Ett viktigt sätt för oss att tillföra värde är att utmana verksamheten genom att ifrågasätta kontrollers syfte och värde, samt visa på hur en effektiv kontrollstruktur ser ut. Om

18 Tillitsdelegationen, Tillitsbaserade styrning och ledning

19 Effektiv styrning nr 13 maj 2017 Tillitsdelegationens hemsida

20 Tillitsdelegationen, Tillitsbaserade styrning och ledning

internrevisionen kan hjälpa till att identifiera rätt kontroller, dvs. de som är effektfulla, och avstyra "onödiga" kontroller, så kommer nyttan av internrevisionens bidrag att öka.

Kultur – en grundbult i tillitsstyrning

För att lyckas med ovanstående måste internrevisionen bli bättre på att stödja myndigheterna att identifiera och värdera proaktiva kontroller. En sund kultur är en av de viktigaste delarna i en myndighets styr- och kontrollmiljö. Internrevisionen kan bidra till detta genom att verifiera om en myndighets kultur bidrar till att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt.

Vi bör därför som profession utveckla vår förmåga kring granskning av "mjuka" områden såsom bland annat organisationens kultur och dess både synliga och osynliga effekter på styrningen och verksamhetens förmåga att leverera sitt uppdrag enligt förväntan. Idag pågår forskning och utveckling inom området Auditing Culture och Soft Skills, något som föreningen kommer att fortsätta att vidareutveckla och utbilda kåren inom.