



Kommittédirektiv

En förändrad kommunal revision

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder för att stärka den kommunala revisionen, förbättra möjligheterna att genomföra jämförelser mellan olika kommuner och regioner samt säkerställa att avskrivningsreglerna inte hindrar nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar. Utredaren ska även föreslå hur offentlighetsprincipen kan införas hos Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Syftet är att uppnå en mer effektiv, transparent och rättssäker verksamhet i kommuner och regioner för att säkerställa en ansvarsfull användning av skattemedel och förebygga oegentligheter.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en organisation och ett huvudmannaskap som ökar den kommunala revisionens oberoende och professionalitet,
- föreslå hur granskningen av den kommunala verksamheten kan stärkas för att den ska få större genomslag och leda till bättre regelefterlevnad,
- föreslå en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa och följa upp ett antal standardiserade mått och nyckeltal, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att säkerställa att avskrivningsreglerna inte hindrar nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar och införande av offentlighetsprincipen hos SKR ska redovisas senast den 28 februari 2027. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2027.

Uppdraget att öka oberoendet och professionaliteten

Enligt 3 kap. 10 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, ska kommuner och regioner utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten. I 12 kap. KL finns bestämmelser om bl.a. revisorernas uppgifter, val av revisorer och revisorernas ställning. Revisionen är fullmäktiges organ för att granska den kommunala verksamheten. Granskningen genomförs av förtroendevalda revisorer. Den kommunala revisionen har varit föremål för reformer och flera åtgärder har vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten. Det har bl.a. införts krav på att revisorerna ska biträdas av sakkunniga, krav på att fullmäktige ska motivera sitt förslag till beslut i ansvarsfrihetsfrågan, valbarhetshinder för revisorer, beredningskrav för revisorernas budget och yttranderätt för de sakkunniga revisionsbiträdena (prop. 2016/17:171 s. 140 och 241–245).

Systemet med förtroendevalda revisorer har ifrågasatts. I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO-rapport 2010:6) konstateras att det kan vara svårt att förena ett system där granskningen vilar på en funktion utsedd på partipolitiska grunder med de höga krav på oberoende som revision normalt brukar förknippas med. I rapporten En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (Statskontoret 2008:4) redogör Statskontoret för tre alternativa huvudmannaskap för revisionen och vilka konsekvenser dessa skulle få för bl.a. revisionens oberoende, den kommunala självstyrelsen och demokratin. I samband med remitteringen av förslaget till den nu gällande kommunallagen efterfrågade vissa remissinstanser utredning av alternativa modeller och huvudmannaskap för revisionen. Regeringen uttalade då att det inte är anmärkningsvärt att fullmäktiges kontroll genom revision bedrivs med stöd av förtroendevalda revisorer. Ett avskaffande av systemet med förtroendevalda revisorer skulle enligt regeringen innebära en förändring av kommunernas organisationsmodell och ett ingrepp i det kommunala självstyret (prop. 2016/17:171 s. 241).

I rapporten Tematillsyn – revisionsbolagens medverkan i den kommunala revisionen (dnr 2020-50) konstaterar Revisorsinspektionen att det inom den kommunala revisionen saknas ett fastställt regelverk som bestämmer kraven för hur en revision ska utföras, vilket bl.a. begränsar insynen och kontrollen av kvaliteten i revisionen. I rapporten drar dock Revisorsinspektionen slutsatsen att kraven i revisorslagen (2001:883) i vissa fall gäller och att verksamheten då står under myndighetens tillsyn. SKR har i en skrivelse till regeringen framfört att myndighetens inställning i frågan har lett till att revisions-

byråerna har anpassat sin revision hos kommuner och regioner på ett sätt som innebär ett intrång i den kommunala självstyrelsen (Fi2025/01057). FAR har med anledning av Revisorsinspektionens bedömning begärt att regeringen tar ett helhetsgrepp om frågan hur revisionens oberoende och kvalitet i kommuner och regioner ska kunna stärkas (Fi2025/01996 och Fi2026/00307). FAR har även i en skrivelse begärt att omfattningen av Revisorsinspektionens tillsynsuppdrag ska bibehållas (Fi2025/01999). OECD rekommenderar i en rapport (OECD Integrity Review of Sweden, 2025, s. 154) Sverige att införa krav på att både räkenskaps- och verksamhetsrevisionen ska involvera certifierade revisorer.

Revisorernas granskning ska enligt 12 kap. 1 § första stycket KL ske i den omfattning som följer av god revisionssed. Vad som avses med god revisionssed är inte fastställt utan förändras kontinuerligt och hänsyn ska enligt förarbetena tas till den kommunala sektorns särart (prop. 1998/99:66 s. 65 och 66). Ingen aktör har fått ett formellt ansvar för att vara uttolkare av god revisionssed. SKR dokumenterar dock på eget initiativ vad organisationen anser ingår i begreppet (prop. 2016/17:171 s. 431 och 432). SKR har också tillsammans med FAR och Sveriges kommunala yrkesrevisorer (Skyrev) utvecklat en standard för kommunal räkenskapsrevision. Utöver det har Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) till uppgift att stödja kommunernas och regionernas arbete med uppföljning, jämförelser och analys, och Rådet för kommunal redovisning (RKR) till uppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner och regioner.

Det finns alltså ett flertal aktörer som påverkar den kommunala revisionen på olika sätt. Enligt regeringen kan det finnas fördelar med en ökad statlig styrning och uppföljning genom t.ex. tydligare lagstiftning om genomförandet av revisionen eller ett utpekande av en aktör med ett mer övergripande ansvar för frågan.

Enligt regeringen behöver den kommunala revisionen förändras för att öka revisionens oberoende och professionalitet. Genom att exempelvis ersätta de förtroendevalda revisorerna med yrkesrevisorer skulle en mer likvärdig revision i hela landet kunna uppnås. En nackdel med att reducera eller helt ta bort de förtroendevalda revisorerna kan dock vara utmaningar med att bibehålla den kunskap de har om den kommunala organisationen och verksamheten. En annan möjlig lösning skulle kunna vara att revisionen i stället organiseras i kommunalförbund eller liknande regionala

sammanslutningar, för att på så sätt kunna undvika en granskning av de egna partikamraterna. Det skulle även vara möjligt att stärka de sakkunniga biträdenas roll för att öka professionaliteten i granskningen.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur den kommunala revisionen är organiserad i övriga nordiska länder och andra jämförbara länder,
- analysera behovet och konsekvenserna av att helt eller delvis ersätta de förtroendevalda revisorerna med yrkesrevisorer,
- föreslå en organisation och ett huvudmannaskap som ökar den kommunala revisionens oberoende och professionalitet,
- ta ställning till vem som bör vara uttolkare av god revisionssed,
- analysera och ta ställning till behovet av ökad statlig styrning och uppföljning av den kommunala revisionen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att ge granskningen större genomslag

Av 12 kap. 1 § andra stycket KL framgår att revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Enligt 6 kap. 6 § andra stycket KL ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten, och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Uttrycket oegentligheter är ett samlande uttryck för en vid grupp oönskade beteenden, såsom korruption och andra förtroendeskadliga ageranden. I uttrycken fel och oegentligheter inbegrips exempelvis avsiktliga och oavsiktliga fel, avvikelser, brister, korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier och välfärdsbrottslighet (prop. 2024/25:80 s. 35).

Kommunal verksamhet är i stor utsträckning skattefinansierad. Risker för välfärdsbrottslighet mot kommuner och regioner har uppmärksamrats alltmer under senare år. I regeringens skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67 s. 4, 20 och 21) konstateras att välfärdsbrottslighet omfattar långt mer än välfärdssystemen och handlar om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar men även att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Organiserad

brottslighet riktad mot välfärden omfattar stora belopp varje år och försvagar välfärden och samhällets skyddsnät. Enligt Statskontoret finns det behov av förbättrade kontrollfunktioner för att kommuner och regioner i större utsträckning ska upptäcka korruption (Statskontoret 2023:13 s. 9 och 11).

De kommunala revisorerna ska enligt 12 kap. 12 § första stycket KL varje år till fullmäktige lämna en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. Av 12 kap. 13 § KL framgår att anmärkningar får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar och de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Revisionsberättelsen ska också innehålla ett särskilt uttalande om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte. Fullmäktige ska enligt 5 kap. 24 § KL vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser, besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Om revisorerna riktat anmärkning mot någon, ska fullmäktige ta ställning till om även fullmäktige ska rikta anmärkningen. Fullmäktige får också rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige enligt 5 kap. 25 § första stycket KL besluta att skadeståndstalan ska väckas. Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige enligt 4 kap. 9 § 1 KL besluta att den förtroendevaldes uppdrag ska återkallas.

Av SKR:s rapport Utfallet i ansvarsprövningen – För perioden 2011–2021 framgår att fullmäktige i genomsnitt ställer sig bakom hälften av anmärkningarna från revisorerna och nekar ansvarsfrihet i en tredjedel av de fall revisorerna har avstyrkt ansvarsfrihet. I rapporten anges att de vanligaste grunderna för kritik har varit kopplade till brister i styrning och intern kontroll av antingen verksamheten eller ekonomin.

Enligt regeringen är det viktigt att invånarna känner förtroende för att verksamheten i kommuner och regioner sköts på ett tillfredsställande sätt och att skattemedel används ansvarsfullt. Förstärkt kommunal revision skulle göra det möjligt att upptäcka, förebygga och åtgärda fler fel och oegentligheter i verksamheten. Det finns därför behov av att se till så att granskningen av verksamheten får ett tillräckligt stort genomslag. Det kan t.ex. behövas krav på uppföljning eller andra åtgärder för att ge revisionen större genomslag, exempelvis i sådana fall där revisorernas bedömningar inte beaktas när fullmäktige beviljar ansvarsfrihet.

Utredaren ska därför

- analysera hur den kommunala revisionen kan användas för att öka möjligheterna att upptäcka, förebygga och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten,
- föreslå hur granskningen av den kommunala verksamheten kan stärkas för att den ska få större genomslag och leda till bättre regelefterlevnad,
- föreslå åtgärder för att ge revisorernas granskning större genomslag i fullmäktiges ansvarsprövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förbättra möjligheterna att genomföra jämförelser

I betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50 del 1 s. 806–808) konstaterar Utjämningskommittén att offentliga resurser kan nyttjas på ett mer effektivt sätt om kommuner och regioner ges förutsättningar att analysera och följa verksamheternas resultat i relation till andra kommuner och regioner. Enligt kommittén är jämförelser också viktiga för arbetet på nationell nivå. Kommittén konstaterar dock att det är ett omfattande arbete att identifiera och tolka relevanta nyckeltal. Enligt kommittén skulle analysarbetet kunna effektiviseras om det gjordes med stöd av artificiell intelligens (AI). I rapporten Räkenskapssammandraget – är resultat- och balansräkningen tillförlitlig? (RiR 2018:23 s. 6 och 53) konstaterar Riksrevisionen vidare att vissa kommuner justerar de underliggande resultaten så att mer politiskt önskvärda resultat kan redovisas. Det påverkar dels insynen i verksamheten, dels de finansiella nyckeltal som kommuner använder för kommunjämförelser.

Inom kommunsektorn används data från räkenskapssammandraget som grund för olika jämförelser. Det har från flera håll lyfts att det finns bristande kvalitet i den data som rapporteras in (se t.ex. SOU 2024:50 s. 130 och RiR 2018:23 s. 5). Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner konstaterar i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75 s. 203 och 234) att ett problem är att vissa kommuner och regioner inte lämnar in alla uppgifter eller lämnar in felaktiga uppgifter. Utredningen framför också att en gemensam uppsättning mål och nyckeltal skulle kunna ge en mer samlad och rättvisande bild av sektorn som helhet. RKR har i en praxisstudie (RKR R15 Förvaltningsberättelse – Tillämpningen i kommuners årsredovisningar för år 2023 s. 9 och 10) framhållit att det

behövs en analys av vilka nyckeltal som används och vilka som bör redovisas i årsredovisningarna.

Våra nordiska grannländer samlar in ekonomiska data från kommunerna med en hög grad av standardisering och automatisering. I Danmark samlas data in automatiskt direkt från kommunernas verksamhetssystem varje månad och bearbetas i ett särskilt informationssystem. Kravet på elektroniskt informationsutbytet mellan kommunerna och Danmarks statistik är reglerat i lag. Finland införde i samband med rapporteringen av kommunernas ekonomiska uppgifter för 2021 en lagreglerad ordning med automatiserad produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter direkt från kommunernas ekonomisystem. Syftet var att säkerställa tillförlitlig, uppdaterad och jämförbar information om den kommunala sektorn samt för att höja kvaliteten och aktualiteten på uppgifterna.

Det är viktigt att det finns goda förutsättningar för att göra jämförelser av exempelvis produktivitet och effektivitet i olika typer av kommuner och regioner. Jämförelser kan synliggöra skillnader mellan olika kommuners och regioners prestationer inom olika verksamhetsområden, vilket kan stärka insynen och öka möjligheterna för ansvarsutkrävande. Standardiserade mått och nyckeltal kan bidra till en mer samlad och rättvisande bild av kommunsektorn och stärka möjligheterna till kontroll av verksamheterna och insyn i dem. Det skulle även i högre grad möjliggöra jämförelser med stöd av AI.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att genomföra jämförelser mellan olika kommuner och regioner,
- föreslå en skyldighet för kommuner och regioner att redovisa och följa upp ett antal standardiserade mått och nyckeltal,
- ta ställning till vem som bör ta fram och förvalta standardiserade mått och nyckeltal, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att säkerställa att avskrivningsreglerna inte hindrar nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar

Kommuners och regioners bokföring och redovisning ska enligt 1 kap. 4 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, förkortad LKBR, fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed.

Värdering och förbrukning av anläggningstillgångar påverkar kommuners ställning och resultat. Av 7 kap. 1 § LKBR följer att anläggningstillgångar som huvudregel ska redovisas till anskaffningsvärdet. Tillgångar som har tagits emot utan ersättning, eller till en ersättning som väsentligt understiger tillgångarnas verkliga värde, ska enligt 7 kap. 10 § LKBR redovisas till det verkliga värdet vid förvärvstidpunkten. Av 7 kap. 3 § första stycket LKBR ska anläggningstillgångar med begränsad nyttjandeperiod skrivas av systematiskt över denna period. Tillgångens ekonomiska värde förbrukas därmed genom avskrivningar som belastar resultatet.

Kiruna kommun och Gällivare kommun har i skrivelser till regeringen (LI2023/03258, LI2024/00345 och LI2025/01728) bl.a. redogjort för vilka effekter kommunernas pågående samhällsomvandlingar har på lokalsamhället. En konsekvens som kommunerna framhåller som allvarlig är att kommunernas anläggningstillgångar ökat kraftigt i värde under en mycket kort tidsperiod. Eftersom en kommun måste budgetera för ett överskott innebär de kraftigt ökade avskrivningskostnaderna att kommunerna måste säkerställa att dessa kostnader täcks av kommunens intäkter.

Vid större samhällsomvandlingar ställs det nya krav inom många områden. Bland annat behöver infrastruktur, bostäder, utbildningsmöjligheter samt tillgång till kultur och service komma på plats snabbt. Utvecklingen utmanar därför befintliga strukturer och regelverk, t.ex. hur tillgångar värderas och aktiveras i den kommunala redovisningen. Enligt regeringen är det viktigt att regelverken är ändamålsenligt utformade och värnar god ekonomisk hushållning i kommunerna, samtidigt som de inte hindrar nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar.

Utredaren ska därför

- analysera hur avskrivningsreglerna för anläggningstillgångar påverkar kommuner vid omfattande samhällsomvandlingar och om det i särskilda fall kan finnas skäl för undantag från avskrivningsreglerna,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå åtgärder för att avskrivningsreglerna inte ska hindra nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att införa offentlighetsprincipen hos Sveriges Kommuner och Regioner

SKR är en medlems- och arbetsgivarorganisation som samlar landets kommuner och regioner. Coronakommissionen konstaterar i betänkandet Sverige under pandemin (SOU 2021:89 vol. 1 s. 141 och 142) att SKR har kommit att inta en betydelsefull roll i kommunernas och regionernas dialog och samverkan med den statliga nivån. SKR:s rekommendationer och överenskommelser påverkar också direkt hur resurser fördelas, hur vård och skola organiseras och hur kommuner och regioner tolkar lagstiftning i praktiken. Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn konstaterar i betänkandet Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning (SOU 2024:43 s. 472–477) att SKR har fått en närmast myndighetsliknande roll, med vilken det följer ett behov av transparens för att kunna granska hur de offentliga åtagandena bedrivs och hur statliga medel används. SKR är dock en ideell förening, och lyder därmed inte under det offentlighetsrättsliga regelverk som gäller för myndigheter. Det innebär bl.a. att offentlighetsprincipen, som ger allmänheten och medier insyn i det allmännas angelägenheter, inte gäller hos SKR.

Eftersom SKR har en central roll i den kommunala sektorn och hanterar frågor av betydande allmänintresse, är det av vikt att allmänhetens insyn säkerställs i den verksamheten. Samtidigt är det viktigt att utredaren belyser SKR:s särskilda roll som medlems- och arbetsgivarorganisation, samt dess roll i dialogen med kommunerna och regionerna och om det mot den bakgrunden eventuellt kan finnas skäl att vissa områden hos SKR inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Utredaren ska därför

- analysera om hela eller delar av SKR:s verksamhet bör omfattas av offentlighetsprincipen,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå hur offentlighetsprincipen kan införas hos SKR, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt belysa konsekvenser för olika typer av kommuner och regioner, sett till exempelvis befolkningens storlek och geografiska förhållanden, samt särskilt analysera, beskriva och ta hänsyn till eventuella

konsekvenser för den lokala demokratin och för kommunernas och regionernas revisionskontor. Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som avses där redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, ett representativt urval av olika typer av kommuner och regioner, Revisorsinspektionen, Riksrevisionen, RKA, RKR, SKR, Skyrev, SmåKom och andra berörda organisationer.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att säkerställa att avskrivningsreglerna inte hindrar nödvändig samhällsutveckling vid omfattande samhällsomvandlingar och införande av offentlighetsprincipen hos SKR ska redovisas senast den 28 februari 2027. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2027.

(Finansdepartementet)