



KOMMISSIONEN  
FÖR SKATTENYTTA

26 AUGUSTI 2024

# Bättre koll på kommunsektorn

– EN RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN FÖR SKATTENYTTA –

*Vad får vi för pengarna?*



# Förord

Under hösten 2021 tog jag initiativ till bildandet av *Kommissionen för Skattenytta*. Bakgrunden till detta var mina funderingar kring hur vi använder våra gemensamma resurser. Jag ställde mig frågan – hur kan vi få mer nytta för varje skattekrona? Det är den grundläggande frågan som kommissionen arbetar med.

En viktig del av den offentligt finansierade verksamheten är givetvis kommunerna. Vi har tidigare publicerat analyser av olika kommunala verksamhetsområden, som skolan och äldreomsorgen. Här vill vi mer titta på frågor som rör alla verksamheter; principer om genomlysning och revision.

Den här rapporten behandlar frågan om transparens i kommunerna, där kommunrevisionen är en central del.

Kommissionen presenterar även förslag på en försöksverksamhet, där femton kommuner får möjlighet att enligt modell från den tidigare rapporten "Skattenytta med medborgarrevision" av Mats Svegfors pröva en modell med så kallad *medborgarrevision*.

Kommissionen har och kommer löpande att presentera analyser av hur våra gemensamma resurser används och undersöka vilken effektiviseringspotential som finns inom ett antal verksamhetsområden. Detta är därmed en i raden av rapporter som Kommissionen för Skattenytta kommer att publicera under år 2024. Till det kommer också en rad andra aktiviteter.

Välkomna att vara med på resan!

Leif Östling

*Grundare och ordförande*

*Stockholm augusti 2024*

För ytterligare information om våra aktiviteter hänvisas till [www.skattenytta.se](http://www.skattenytta.se).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	5
Bakgrund och syfte med rapporten .....	6
Vad gör egentligen en kommun? .....	6
Stora utmaningar för kommunerna .....	8
Våra förslag .....	10
Ökad transparens och bättre insyn för medborgarna.....	10
Förbättrad i kommunikation till medborgarna.....	10
Utveckla vettiga verktyg för insyn och ansvarsutkrävande.....	10
Bättre med medborgarrevision.....	11
Bredda statens kontroll av kommunsektorn.....	12
Förbättra revisionen i kommunerna - en professionalisering.....	12
Rekommendationer.....	14
Referenslista .....	15

# Sammanfattning

I takt med att samhället utvecklas, står kommuner inför utmaningen att modernisera sina sätt att producera välfärdstjänster. Detta drivs fram av olika faktorer: samhällsutveckling, teknikutveckling, förändrad demografi, medborgarnas ökade förväntningar och strängare lagkrav.

Särskilt i samband med förändring och utveckling krävs att fokus ligger på att resurser används på ett effektivt sätt. Därför ser vi ett tydligt behov att stärka revisionen och granskningen av kommuner och regioner. Vi föreslår att dessa ska genomgå samma slag av effektivitetsgranskning som staten för att säkerställa ansvarsfull hantering av medborgarnas resurser och för att kontinuerligt förbättra förtroendet för den offentliga sektorn. Genom att utvidga Riksrevisionens uppdrag till att även inkludera kommunsektorn skulle en ytterligare dimension av granskning och kontroll införas. Detta skulle innebära en sammanhållen och heltäckande granskning av den offentliga sektorn.

För att öka transparensen och insynen för invånare och media behöver kommunikationen kring hur mål och vallöften uppfylls förbättras. Detta innebär att informationen måste göras mer tillgänglig och lättförståelig för allmänheten, vilket kan bidra till ökat engagemang och bättre förståelse för kommunens arbete och öka möjligheterna för kommunens invånare att fatta beslut i samband med allmänna val.

För att klara av de krav som ställs bland annat med tanke på den förändrade demografin är det också avgörande att hitta nya arbetsformer. Ett sätt att mildra arbetskraftsbehovet och öka tillgängligheten kan vara att införa en "digitalt först"-princip för alla välfärdstjänster, vilket innebär att digitala lösningar ska prioriteras där det är möjligt.

Vi vill

- peka på behovet av ökad professionalisering i granskningen av kommunal verksamhet
- föreslå hur riksdag och regering kan förstärka tillsynen av kommunsektorn
- föreslå hur kommunala verksamheter kan förbättras genom ökad transparens och bättre insyn för medborgarna.
- visa på en försöksverksamhet med benchmarking mellan kommuner.

Sammanfattningsvis är dessa förslag avsedda att modernisera och förbättra kommunernas produktion och leverans av välfärdstjänster till medborgarna, men också att ge medborgarna en chans att granska de egna politikerna och därmed kunna utkräva ansvar utifrån de fakta som finns. Genom att adressera behovet av digitalisering, centralisering av komplexa uppgifter, förbättrad revision och granskning, ökad transparens och insyn och att utvidga Riksrevisionens uppdrag, kan en mer effektiv, transparent och ansvarsfull offentlig sektor skapas.

## Bakgrund och syfte med rapporten

Kommuner styrs politiskt genom allmänna val vart fjärde år. Grundtanken med det demokratiska samhällsskicket är att väljarna i samband med kommunalvalen ska kunna göra välgrundade bedömningar av hur de folkvalda har levererat enligt de löften som utlovades vid föregående val. I denna rapport beskrivs hur det demokratiska ansvarsutkrävandet ska kunna förstärkas.

Den politiska aktiviteten hos gemene man är låg. Enligt senaste rapporten från SOM-institutet är bara 6 procent av de intervjuade medlemmar i ett politiskt parti och endast en procent är aktiva i politiken. Samtidigt är många kommunmedborgare både beroende av och intresserade av den verksamhet som bedrivs i kommunerna. I princip alla som bor i en kommun kommer i kontakt med kommunal verksamhet någon gång under sin livscykel. Detta gör att frågan om lokalt ansvarsutkrävande är angelägen.

Syftet med denna rapport är att diskutera och föreslå:

- Hur kommunala verksamheter kan förbättras genom ökad transparens och bättre insyn för medborgarna. Visa på en försöksverksamhet med benchmarking mellan kommuner.
- Föreslå hur riksdag och regering kan förstärka tillsynen av kommunsektorn.
- Peka på behovet av ökad professionalisering i granskningen av kommunal verksamhet.

### Vad gör egentligen en kommun?

Det nuvarande kommunala systemet skapades redan 1863 och fram till 1952 var kommunerna små. Detta år genomfördes en storkommunreform som resulterade i att antalet kommuner minskade från 2 498 till 1 037 genom sammanslagningar. I samband med denna reform utökades dock kommunernas ansvarsområden, vilket innebar att reformen snabbt ansågs otillräcklig och 1961 fastslog en statlig utredning att en ny kommunreform var nödvändig. Sammanslagningen av kommuner gick trögt och ledde även till tvångssammanslagningar. Reformen genomfördes successivt och antalet kommuner minskades från drygt 1 000 till 278. Efter 1977 har antalet kommuner ökat till 290 efter ett antal kommunandelningar.

Under de 47 år som förflutit sedan dess har kommunerna fått utökade ansvarsområden, samtidigt som krav och förväntningar från medborgarna har ökat. Fler lagar som styr och påverkar kommunernas verksamheter har tillkommit. Kommuner har ofta svårt att konkurrera om arbetskraften. Därtill är rekryteringsutmaningen betydande i glesbygd. Dessutom har en inte oväsentlig privatisering av olika verksamheter skett, vilket påverkar konkurrens och styrning.

Kommuner har många och väldigt olika verksamheter. Det kommunala självstyret och statens styrning innebär att kommunerna ska ha kompetens inom många olika områden.

Adress- och namnsättning	Gymnasiesärskola	Mottagande ensamkommande barn.
Anläggningar	Hållbarhet - Agenda 2030	Natur- och vattenvård
Arbetsmarknads-åtgärder	Hälso- och sjukvård	Naturresevat och biotopskydd
Avfallshantering och renhållning	Hälsofrämjande insatser	Omsorg för funktionsnedsatta
Bibliotek	Idrott	Parker och stadsmiljö
Bostadsanpassningsbidrag.		Pedagogisk omsorg
Bidrag, stipendier och priser.	Individ- och familjeomsorg	Parkeringar
Bygglov enligt plan- och bygglagen.	Infrastruktur	Samhällsplanering
Bostadsförturer	Intern miljöledning	Remissorgan
Digitalisering	Investeringsstyrning	Samordning och uppsikt
Ekonomiredovisning	IT-drift	Samverkan med lokalt föreningsliv
Ekonomiskt bistånd	Jakt, fiskerättigheter och viltvård.	SFI
Gator, torg, gång- och cykelvägar	Juridiska frågor	Tjänstefordonshantering
Finansiell verksamhet	Klimat- och energi	Socialpsykiatri
Fritid, barn och unga	Konst	Styrning delägda bolag
Färdtjänst och riksfärdtjänst.	Krisberedskap	Styrning egna bolag
Förskola	Kulturfrågor	Styrning kommunalförbund
Försörjningsstöd	Lantmäteri, mättnings- och kartor	Tillstånd och tillsyn av dessa
Geografisk information.	Lokaler	Upphandling
Grundskola	Medborgarinformation	Vuxenutbildning
Gymnasieskola	Mottagande av nyanlända	Äldreomsorg

Ovanstående lista pekar på att kommunerna har ett stort och brett ansvarsområde, vilket naturligtvis kan vara särskilt problematiskt för mindre kommuner. Kommuners nuvarande och kommande problem att finansiera välfärdstjänster beskrivs utförligt i Kommunutredningens slutbetänkande (SOU 2020:8).

## Stora utmaningar för kommunerna

Utredningen "Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget" föreslår åtgärder för att stärka svenska kommuners förmåga att hantera sina uppgifter och utmaningar. Den betonar vikten av ökad kommunal samverkan, frivilliga kommunsammanslagningar, och en generell omfördelning av ansvar och uppgifter för att öka effektiviteten och kvaliteten på de tjänster som erbjuds. Utredningen identifierar digitalisering och kompetensförsörjning som centrala områden för att förbättra kommunernas kapacitet. Den lyfter även fram behovet av statligt stöd och anpassade ekonomiska incitament för att underlätta och stimulera de föreslagna förändringarna.

Av analysen framgår att många kommuner kommer ha svårt att klara sitt uppdrag eftersom uppgifterna överstiger såväl ekonomisk som organisatorisk förmåga och kräver kompetens som inte är tillgänglig. Prognoser från såväl SKR som Kommunutredningen visar att behovet av nyrekrytering med marginal överskrider antalet tillgången på arbetsföra som, förutom att de ska finnas i Sverige, även måste vara tillgängliga för att "göra jobbet".

Den demografiska utvecklingen är ännu svårare att hantera i glesbygdskommuner med en stigande försörjningskvot. Många kompetenser är svåra eller helt enkelt omöjliga att rekrytera. Men även storstadsnära kommuner har, i varierande omfattning, svårt att attrahera och rekrytera till exempel legitimerade ämneslärare, lärare med inriktning mot fritidshem, yrkeslärare, tekniklärare, kemilärare, fysiklärare, sjuksköterskor, undersköterskor till äldreomsorgen, socialsekreterare, IT-specialister, bygglidare, ingenjörer och chefer inom en del områden.

Den demografiska utvecklingen visar tydligt att nuvarande arbetssätt med bibehållen personaltäthet blir omöjligt i framtiden. Bara inom den kommande 10-årsperioden kommer kommunsektorn att behöva rekrytera över 400 000 personer (enligt SKR:s Ekonomirapport december 2022, s 10) samtidigt som antalet personer i yrkesverksam ålder under samma period ökar med ca 250 000 personer. Denna ekvation går inte ihop. Om vi därtill lägger näringslivets behov av kompetens tillkommer ytterligare en stor utmaning – nämligen hur ska vi försörja den offentliga sektorn med resurser om näringslivet inte backas upp med kompetensförsörjning.

Kommunerna har en stor utmaning att öka effektiviteten för att klara sitt uppdrag. Det finns många exempel - även om det inte är tillräckligt - på att kommuner samarbetar mer för att öka effektiviteten. Det kan handla om att:

- Genomföra gemensamma upphandlingar för att få bättre villkor, vilket även kan göra det lättare att rekrytera professionella inköpare.
- Inrätta en gemensam internrevision för att rekrytera erfarna medarbetare, vilket är särskilt viktigt för mindre kommuner.
- Samarbeta inom områden som socialtjänst, äldreomsorg, vägunderhåll, arbetsmarknad, krisberedskap och klimatanpassning för att lättare rekrytera nödvändig professionell personal.



Det är också viktigt att skapa strategier för att förstärka banden till medborgarna. Ett centralt steg i denna riktning är att utveckla och implementera konkreta åtgärder som förbättrar kommunikationen och interaktionen med medborgarna, vilket inte bara höjer kvaliteten på tjänsterna utan också bygger ett starkare lokalsamhälle. Att införa digitala plattformar för medborgardialog kan vara en väg att gå. På det sättet kan kommunen samla in synpunkter och idéer och bättre anpassa sina tjänster efter medborgarnas behov och önskemål.

En hela tiden återkommande fråga är behovet av ett förstärkt ledarskap i den kommunala sektorn. Ett bra ledarskap är en självklar grund för att verksamheten ska vara såväl effektiv som ha en god kvalitet.

# Våra förslag

## Ökad transparens och bättre insyn för medborgarna

Tanken med lokal demokrati och kommunalt självstyre är att medborgarna ska ha insyn i och inflytande över lokala beslut och därmed kunna säga sitt på valdagen. En grundläggande förutsättning för detta är att väljarna får tillräcklig information och fakta för att kunna bedöma vad som utträttats och till vilken kvalitet och kostnad. Utan sådan kunskap blir ansvarsutkrävandet omöjligt.

I nuläget finns i huvudsak följande systematiska informationskällor att tillgå:

- Kommunernas egna delårs- och årsredovisningar.
- Nämndernas delårs- och årsredovisningar.
- Kommunrevisorernas granskningsrapporter.
- Rådet för kommunala analyser (RKA) publicerar kostnads- och kvalitetsdata för kommuner och regioner i Kolada. Kolada är en öppen databas som innehåller ca 6 000 nyckeltal för kommuner och regioner. Därutöver innehåller Kolada strukturjusterade data rörande kostnader och kvalitet.

## Förbättrad i kommunikation till medborgarna

Fakta och information om den kommunala verksamheten bör kommuniceras på ett sätt så att medborgarna kan ta till sig den, göra jämförelser, värdera den och använda den för ansvarsutkrävande. Så ser det inte ut idag.

Kommunala tjänstepersoner och revisorer formulerar sig många gånger på ett för allmänheten otillgängligt sätt. Dokumenten är långa, innehåller komplicerade formuleringar och blir därmed svårtillgängliga för medborgarna. Kommunrevisorernas rapporter når få invånare, delvis på grund av att de är svårtillgängliga och skrivna i en byråkratisk stil som är svårläst för många men också att man inte känner till att de finns. Genom bristen på tillgänglig information blir frågan om ansvarsutkrävande för den enskilde kommunmedborgaren svår. Genom att förenkla språket och göra informationen mer tillgänglig skulle revisionsrapporterna kunna bidra till stärkt demokratisk kontroll och ökad transparens inom kommunsektorn.

## Utveckla vettiga verktyg för insyn och ansvarsutkrävande

Sverige brukar, genom offentlighetsprincipen, beskrivas som ett föredöme vad gäller öppenhet. Trots detta finns stora begränsningar när enskilda medborgare vill ta del av offentliga handlingar i kommunen. Även om lagstiftningen är tydlig, så är verkligheten en annan. Det finns lagstiftning som beskriver vilka dokument som är allmänna handlingar och därmed kan vara offentliga handlingar. Grundregeln är att alla handlingar som upprättas inom kommunen och alla som skickas till kommunen är offentliga. För att externt kunna söka i diariesystemen krävs kännedom om namn på dokumentet. Fritextsökning, som vore det naturliga i ett modernt samhälle, fungerar vanligtvis inte, vilket ger en uppenbar begränsning.

Som nämns ovan är det enligt en rapport från SOM-institutet endast en liten andel av befolkningen politiskt aktiva, och ansvarsutkrävandet av politiker i kommuner och regioner är i praktiken begränsat. Att skapa förutsättningar för kommunens invånare att granska den förda politiken och verksamhetens kostnader och resultat skulle ge ett viktigt tillskott till en genomlysning av kommunerna. Nedan beskrivs en möjlig modell för att öka medborgarnas kunskaper och den egna kommunens kvalitet och kostnad.

## Bättre med medborgarrevison

Utifrån rapporten "Skattenytta med medborgarrevison" av Mats Svegfors, skulle en försöksverksamhet med 15 kommuner kunna utformas för att utveckla transparensen i kommunsektorn. Rapporten belyser vikten av en öppen och begriplig redovisning av offentliga verksamheters kostnader och resultat, samt behovet av att stärka medborgarnas roll i granskningen av dessa verksamheter.

En försöksverksamhet bör inriktas på att:

- Utveckla och implementera enhetliga modeller för kostnads- och resultatredovisning som är lättförståeliga för medborgarna. Detta innebär att skapa standardiserade format som kan användas för att jämföra olika kommuners verksamheter vad gäller kostnad och kvalitet på ett rättvist och öppet sätt.
- Förstärka användningen av befintliga databaser som Kolada för att underlätta jämförelser mellan kommuner och regioner. Genom att göra det enklare att ta del av och analysera data kan medborgarna lättare hålla sina kommuner ansvariga.
- Införa medborgarrevison där invånare aktivt deltar i granskningen av kommunala verksamheter. Detta skulle kunna inkludera utbildningsinsatser för att öka medborgarnas kunskap om hur de kan granska och utvärdera offentliga tjänster.
- Genomföra regelbundna offentliga redovisningar av kommunernas kostnader och resultat. Detta skulle kunna ske i samband med kommunfullmäktiges möten eller genom digitala plattformar där medborgarna kan ställa frågor och få svar direkt från sina företrädare.
- Skapa incitament för kommuner att delta i försöksverksamheten genom att till exempel erbjuda ekonomiskt stöd eller andra förmåner. Detta skulle kunna motivera kommunerna att satsa på transparens och medborgardialog.

Försöksverksamheten skulle inte bara bidra till ökad transparens och effektivitet i de deltagande kommunerna, utan också ge värdefulla insikter och rekommendationer för hur liknande arbetssätt kan implementeras i hela landet. Genom att systematiskt samla in och utvärdera erfarenheter från försöket kan en modell för ökad transparens och medborgarinflytande utvecklas, vilken kan anpassas och tillämpas nationellt.

För att säkerställa försöksverksamhetens framgång är det avgörande att den genomförs i samråd med medborgarna, kommunernas anställda och politiker, samt att den följs upp och utvärderas noggrant. Detta skulle inte bara stärka demokratin och förbättra offentliga tjänster utan också öka medborgarnas förtroende för kommunernas arbete och beslutsprocesser.

## Bredda statens kontroll av kommunsektorn

På vissa områden har kommuner och regioner tillsyn från staten, men inte alla. De för kommunerna viktigaste tillsynsmyndigheterna är IVO, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna och Skolinspektionen. Men deras granskningar berör endast en begränsad del av kommunernas verksamhet.

Eftersom kommunsektorn har ett stort antal lagar och regler vore det önskvärt med en samlad granskning och uppföljning. En vanlig uppfattning är att staten löpande granskar kommunsektorn. Detta är, som nämns ovan, sant för en del av verksamheterna i kommunsektorn, men någon samlad granskning görs dock inte. När det gäller statlig verksamhet granskas den av Riksrevisionen, vars uppgift är att granska vad statens pengar går till, hur de redovisas och hur effektivt de används. Deras rapporter får många gånger en god spridning genom ett aktivt informationsarbete. Genom en oberoende revision bidrar de till att stärka den demokratiska insynen, säkra en god resursanvändning och en effektiv förvaltning i staten.

Det grundlagsskyddade oberoendet gör att Riksrevisionen har ett starkt mandat att granska statliga myndigheter och verksamheter. I deras uppdrag ligger att undersöka om myndigheterna följer direktiv, regler och föreskrifter, om de når sina mål samt om statliga insatser är effektiva. Med andra ord kontrolleras att regeringen och myndigheterna sköter sitt arbete. När Riksrevisionen upptäcker brister rapporteras dessa och rekommendationer till förbättringsåtgärder föreslås.

För att säkerställa att kommunsektorns verksamheter sköts på ett korrekt och effektivt sätt bör regeringen utreda hur en Riksrevision med uppdrag att granska kommunsektorn kan inrättas.

## Förbättra revisionen i kommunerna - en professionalisering

Internrevisionsförordningen styr hur internrevision ska bedrivas inom en organisation, till exempel inom statliga myndigheter i Sverige. Internrevisionen är en oberoende och objektiv verksamhet som syftar till att ge en organisation värde och förbättra dess verksamheter. Den hjälper organisationen att uppnå sina mål genom att använda en systematisk och disciplinerad metod för att utvärdera och förbättra effektiviteten i riskhantering, kontroll och styrningsprocesser.

Genom att införa en internrevisionsfunktion, liknande den som finns på statlig nivå, skulle större kommuner kunna stärka sin internkontroll och effektivitet. Mindre kommuner, å andra sidan, skulle kunna dra nytta av samarbete med andra kommuner för att uppnå en liknande effekt.

Ett problem är att de som leder kommunernas nämnder oftast är del av den styrande gruppen i kommunfullmäktige, vilket gör det svårt för fullmäktige att agera som en kontrollerande instans. Det blir svårt att ställa någon till svars när samma personer har flera olika ledande roller.

Den kommunala revisionen utgör ett demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska verksamheten och pröva ansvarstagandet. Den granskar på fullmäktiges uppdrag. Revisorerna är förtroendevalda men biträds av sakkunniga yrkesrevisorer. Revisorernas oberoende från kommunal politisk styrning bör säkerställas för att öka objektiviteten i revisionen. Krav på att använda auktoriserade revisorer bör införas i kommunsektorn.

Revisorerna bör också erbjudas regelbunden utbildning och fortbildning för att hålla dem uppdaterade med de senaste revisionsstandarderna och praxis.

Slutligen bör samarbetet mellan kommuner öka för utbyte av bästa praxis och erfarenheter inom kommunrevision.

# Rekommendationer

I denna rapport visar vi på de stora utmaningar Sveriges kommuner står inför. Vi pekar på att effektiv kommunrevision inte bara är central för ekonomisk transparens och ansvarsutkrävande, utan även för att stärka demokratin och det offentliga förtroendet. För att adressera identifierade brister och utnyttja potentialen i kommunrevisionen föreslår vi följande åtgärder:

- **Professionalisering:** Säkerställa revisorenas oberoende från kommunal politisk styrning för att öka objektiviteten i revisionen. Inför krav på auktoriserade revisorer i kommunsektorn. Ge Riksrevisionen ett uppdrag att utföra effektivitetsgranskning i kommunsektorn.
- **Ökad transparens:** Förbättra tillgången till "förenklade" rapporter för allmänheten i syfte att öka insynen och förståelsen för kommunens ekonomi och förvaltning och göra jämförelser.
- Inled en **försöksverksamhet med medborgarrevision** i 15 kommuner. Inom ramen för detta arbete kommer samtliga verksamheter som redovisas i Kolada att genomlysas. Det trafikljussystem som Kolada bygger på bör utgöra basen för försöksverksamheten.

Genom att genomföra dessa rekommendationer kan kommuner stärka sin revisionsfunktion, vilket leder till bättre ekonomisk förvaltning, ökad transparens och starkare demokratiska institutioner.

Vi rekommenderar också kommunerna att rent principiellt **bejaka ny teknik** (digitalt först), att **tillåta lokala variationer** i organisation och ansvarsfördelning, att **främja ett mer strategiskt ledarskap** samt att **dra nytta av specialiseringens fördelar**.

## Referenslista

Palmcrantz, E. (2021). *Kommunutredningen 2020: Ett politiskt perspektiv på kommunsammanläggningar*.

Martinsson, J., & Andersson, U. (2019). *Svenska trender*. SOM-institutet.

Sveriges Kommuner och Regioner, 2022, *Ekonomirapporten december 2022*.

Svegfors M., 2021, *Skattenytta med medborgarrevision*, Kommissionen för Skattenytta.



**KOMMISSIONEN  
FÖR SKATTENYTTA**