

# **Fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen i kommunala aktiebolag**



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# En demokratiskt förankrad revision

## **Bred granskning i kommunala aktiebolag**

Sedan över tjugo år tillbaka är det obligatoriskt för helägda kommunala aktiebolag att utse minst en lekmannarevisor som ska granska om bolaget sköts ändamålsenligt, ekonomiskt tillfredsställande och om den interna kontrollen i bolaget är tillräcklig. Genom lekmannarevisionen stärks den demokratiska insynen i bolaget. I aktiebolag finns även en auktoriserad revisor, som arbetar med revision av räkenskaper och förvaltning. Tillsammans genomför den auktoriserade revisorn och lekmannarevisionen en bred granskning av bolaget som kan ge värdefull information, till bolaget, till ägaren och ytterst till kommunens medborgare.

En väl fungerande lekmannarevision är en viktig del i den kommunala självstyrelsen, i den lokala demokratin. Lekmannarevisionen bidrar till att skapa legitimitet och förtroende för den kommunala sektorn.

## **Lekmannarevisionen ska skapa nytta för bolaget**

Lekmannarevisionens uppdrag är att granska bolaget utifrån det kommunala ändamålet. Fokus är den verksamhet som bedrivs. Lekmannarevisorerna ska i sin granskning anlita sakkunniga med professionell revisionskunskap. Kombinationen med lekmannarevisorer och sakkunniga säkerställer en revision som är demokratiskt förankrad och professionellt genomförd.

Lekmannarevisionens granskning ska baseras på en riskanalys där de områden som är särskilt riskfyllda eller där bolaget sedan tidigare haft brister ska vara i fokus. Granskningen bidrar till att synliggöra hur uppdrag genomförts samt om verksamheten fungerar som tänkt. På så vis blir lekmannarevisionen ett stöd för bolaget att utveckla sin verksamhet så att den uppfyller ägarens förväntningar.

## **Lekmannarevisionen skapar även nytta för ägaren och medborgarna**

Samtidigt som det blev obligatoriskt att utse en lekmannarevisor i helägda kommunala bolag blev det bestämt att lekmannarevisorer ska utses bland dem som är förtroendevalda revisorer i kommunen. Detta för att möjliggöra en granskning med helhetssyn på den samlade verksamheten i en kommun, oavsett vilken organisationsform den bedrivs i. Regelverket innebär även att lekmannarevisorer i aktiebolaget har upplysningsplikt gentemot de förtroendevalda revisorerna i kommunen. Uppdraget att vara revisor i kommunen och i aktiebolaget är i princip identiskt, med skillnaden att det i bolaget finns en auktoriserad revisor som granskar räkenskaper och förvaltning, vilket lekmannarevisorn inte gör.

Lekmannarevisionen verifierar system och rutiner och skapar därmed en trygghet i organisationen – och för medborgarna. Lekmannarevisionens resultat ger underlag till fullmäktige och kommunen som ägare. Informationen kan vara värdefull i den fortsatta utvecklingen av kommunen och dess verksamheter.

## **Varför vill SKR utveckla lekmannarevisionen?**

SKR har rollen att ta fram God revisionsled i kommunal verksamhet. Den omfattar även lekmannarevisionen i aktiebolag. SKR får ofta frågor från lekmannarevisorer som efterfrågar mer stöd och vägledning i sitt uppdrag.

Över åren har det blivit allt mer tydligt att det finns stora utvecklingsbehov inom lekmannarevisionen i kommuners och regioners aktiebolag. Det finns ett flertal goda exempel där lekmannarevisionen fungerar väl. Men den generella bilden är att lekmannarevisionen behöver utvecklas om den ska leva upp till att vara den revision som lagstiftaren önskat skapa.

Under våren 2021 beslutade SKR att återigen göra en studie av lekmannarevisionen. Studien syftar till att finna möjliga orsaker varför det förefaller vara svårt på många håll att utveckla revisionen i riktning mot god revisionsled. Den syftar också till att ta fram förslag på åtgärder som behöver vidtas för att få till stånd en positiv utveckling av lekmannarevisionen.

## **Studiens genomförande**

Studien som denna rapport bygger på är genomförd av Anders Haglund på uppdrag av SKR. Genomförandet har skett genom totalt 19 intervjuer med:

- fyra sakkunniga till lekmannarevisorer (som arbetar med ett stort antal lekmannarevisorer)
- fyra auktoriserade revisorer i kommunala bolag
- sex lekmannarevisorer
- fem representanter för bolagsledning

Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.

# Resultat

## **Stort utvecklingsbehov**

Det övergripande resultatet i studien är att lekmannarevisionen har ett utvecklingsbehov. Det finns kommuner som har hittat en bra modell och där lekmannarevisionen fungerar. I denna rapport ligger fokus på utvecklingsbehoven.

I studien framkommer att det ofta finns dålig kunskap i alla led om lekmannarevisionen och hur den bör fungera – hos lekmannarevisorerna själva, ägare och bolagsledning, men även hos de auktoriserade revisorerna. Detta leder till att efterfrågan på resultat från lekmannarevisionen är låg. Bolagen är ofta tveksamma till lekmannarevisionen på grund av att man dels inte förstår uppdraget, dels inte ser någon nytta.

Intervjuade styrelseledamöter uppger att de sällan tar del av resultat eller dokumentation från lekmannarevisionen. Lekmannarevisionen upplevs vara anonym. Flera lekmannarevisorer låter inte göra några granskningar under året. Insatsen begränsas till en muntlig dialog med bolagsledning eller styrelsen. I dessa fall används ofta inget sakkunnigt biträde. Det finns sällan en tydlig process för lekmannarevisionen och det saknas exempelvis revisionsplan, projektplaner och revisionsrapporter.

Det finns en uppfattning att lekmannarevision är något annat än övrig kommunal revision. Uppdraget blir därför otydligt och uppfattas som mer komplicerat jämfört med kommunal revision i övrigt.

# Fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen

I detta avsnitt redovisas fem förslag på områden som behöver stärkas för att lekmannarevisionen ska kunna utvecklas positivt och skapa större nytta för bolag och ägare.

1. En stärkt bolagsstyrning där revision har en roll
2. En mer tydligt samordnad revision
3. Bättre samspel mellan lekmannarevisionen och den auktoriserade revisorn
4. Tydliga former för finansiering
5. Mer och bättre utbildning

Nedan redovisas förslagen mer i detalj.

## **1. En stärkt bolagsstyrning där revision har en roll**

Frågan om att skapa nytta genom lekmannarevision handlar om ägarens intresse och engagemang. I intervjuerna lyfts det låga intresset hos ägaren. Enligt de intervjuade hänger det ofta ihop med en svag bolagsstyrning och brist på en samordnad koncernstyrning. Det saknas då en gemensam styrmodell för hela kommunkoncernen, det vill säga den samlade kommunala verksamheten, inklusive den verksamhet som av olika skäl bedrivs i bolagsform. Flera menar att det sällan finns någon större kunskap om och därmed efterfrågan från lekmannarevisionen från ägaren. Kommunen hanterar inte bolagen på samma sätt som den övriga verksamheten som bedrivs i förvaltningsform.

En tydligare styrning av bolagen kan även innebära att ägaren, i ägardirektiv, ställer krav på att respektive bolag årligen utarbetar en bolagsstyrningsrapport. Lekmannarevisionen kan då bland annat granska denna rapport.

## **2. En tydligt samordnad revision**

Då kravet på lekmannarevisorer i kommunala bolag infördes var en tydlig ambition från lagstiftaren att revisionen i en kommun skulle samordnas i större

utsträckning. Det innebar bland annat att lekmannarevisorer i aktiebolaget fick upplysningsplikt gentemot de förtroendevalda revisorerna i kommunen, så att revisionen av den samlade kommunala verksamheten kunde bedrivas med helhetssyn. Denna samordning har dock inte alltid fungerat. Det finns behov av att tydliggöra och stärka den samordnade revisionen.

De intervjuade uppger att lekmannarevisionen fungerar bättre i kommuner där den planeras gemensamt med revisionen av kommunen. Det ger tidigt en dialog kring vilka projekt som ska genomföras och granskningar kan förankras med ledningar för bolagen i god tid.

De intervjuade lekmannarevisorerna uppger att revisionsföretagen skulle kunna bli bättre på att samordna rollen som sakkunnigt biträde i kommunen och till lekmannarevisorerna. Det förekommer att det är olika team/personer som biträder i revision av kommunens nämnder respektive i bolagen, och att dialogen mellan dem inte fungerar väl. Det gör det svårare att planera och genomföra granskningar samordnat.

För att revisionen ska bli mer samordnad behöver man utgå från att lekmannarevisionsuppdraget är, i stort sett, detsamma som övrig kommunal revision. Likheterna bör framhållas i högre grad. Revisorerna i kommunen kan integrera revisionen av kommunens nämnder och dess verksamhet med lekmannarevisionen i bolagen. Exempelvis kan tydliga principer för planering och genomförande av lekmannarevisionen utformas i samklang med den övriga revisionen i kommunen.

### **3. Bättre samspel med den auktoriserade revisorn**

Den auktoriserade revisorn och lekmannarevisorn har olika uppdrag, men även upplysningsplikt gentemot varandra enligt aktiebolagslagen. För att de båda ska kunna genomföra sitt uppdrag och ge en allsidig bild av bolaget enligt lagstiftarens intentioner så behöver de samarbeta.

Auktoriserade revisorer som inte är vana vid den kommunala kontexten har troligen inte kännedom om att det i helägda kommunala aktiebolag alltid finns minst en lekmannarevisor och att denna revision är lagstadgad precis som den bolagsrevisionen som den auktoriserade revisorn ska genomföras.



Såväl det sakkunniga biträdet som den auktoriserade revisorn, som är yrkesverksamma, har ett ansvar att vägleda lekmannarevisorn i sitt uppdrag och för att möjliggöra det samspel som krävs för att revisionen av det kommunala bolaget ska bedrivas korrekt. Dialoger och avstämningar mellan lekmannarevisor, sakkunnigt biträde och den auktoriserade revisorn bör som ett minimum ske i samband med planering, under granskningens gång samt inför slutrevisionen.

En framgångsfaktor är att den auktoriserade revisorn tar initiativ för att samverka med lekmannarevisionen. Den auktoriserade revisorn kan även bidra till att ge utrymme till lekmannarevisorerna. Ofta har den auktoriserade revisorn en hög legitimitet hos företagsledningen, varför denne har särskilt goda förutsättningar för att ”bana väg” för lekmannarevisorerna.

#### **4. Tydligare former för finansiering**

I studien framkommer att en bärande del för att lekmannarevisionen ska fungera är att det finns en tydlig och tillräcklig budget för uppdraget. På många håll råder oklarheter kring vem som ska finansiera lekmannarevisionens granskning. Fler olika modeller förekommer och vanligast är att bolagen står för kostnaden. Ibland ingår uppdraget i anslaget till revisorerna i kommunen. Ofta uppstår frågetecken rörande finansieringen och bolag kan ifrågasätta kostnaden i efterhand. Det blir ofta en fråga för lekmannarevisorerna själva, att säkra finansieringen för sina och de sakkunnigas insatser. Lekmannarevisorerna får således själva motivera att de behöver resurser för sina insatser, vilket inte alla lekmannarevisorer har förutsättningar att göra.

Detta belyser behovet av att ägaren engagerar sig för att hitta bra former för finansieringen. Lekmannarevisorerna ska inte på egen hand behöva argumentera med en bolagsledning eller bolagsstyrelse för att få en rimlig finansiering.

#### **5. Mer och bättre utbildning**

I studien har framkommit att det ofta finns begränsad kunskap i flera led om lekmannarevisionens uppdrag och hur de bör arbeta – hos lekmannarevisorerna själva, ägarna och bolagsledningarna samt hos flera av de auktoriserade revisorerna.

Lekmannarevisorerna har i vissa fall inte förstått att de ska granska bolagen på, i stort sett, samma sätt som nämnderna, vilket innebär att genomföra revisionella insatser som svarar upp mot god revisionssed. Sådana insatser fordrar också att lekmannarevisorerna, normalt använder sig av sakkunnigt biträde. Bolagen har inte uppfattningen att lekmannarevisorns uppdrag faktiskt är revision, utan kan se det som ett frivilligt tillägg.

Det är viktigt att såväl lekmannarevisorer som bolagsstyrelser kan få adekvat utbildning om lekmannarevisionen och vad den kan bidra med. Om kunskapsnivån höjs blir det lättare att fokusera på att genomföra kvalitativ granskning. Det är främst ägarens ansvar att se till att de som utses till lekmannarevisorer för koncernens bolag får adekvat utbildning. Utbildning behöver också riktas till bolagsledning. Även utbildning i ägarstyrning och styrelseutbildningar behöver behandla lekmannarevision. Revisionsföretag som är verksamma inom kommuner och regioner måste säkerställa att auktoriserade revisorer och sakkunniga biträden också har rätt och aktuell kunskap.

# Bilaga

## Intervjufrågor

### Frågor till sakkunniga biträden till lekmannarevisorer samt auktoriserade revisorer i kommunala bolag:

- Vad är dina erfarenheter som biträde till lekmannarevisorer respektive yrkesrevisor? Vad fungerar bra och vad fungerar mindre bra?
- Vad är skälet till att lekmannarevisionen inte är så aktiva på flera håll?
- Vad behöver göras för att utveckla lekmannarevisionen?
- Hur bedömer du kunskapen om lekmannarevision – dess uppdrag och arbetsformer?

### Frågor till lekmannarevisorer:

- Hur bedömer du att lekmannarevisionen fungerar idag? Bedömer du att lekmannarevisionen arbetar enligt god revisionsd?
- Vad är skälet till att lekmannarevisionen inte har utvecklats som den övriga kommunala revisionen?
- Vad behöver göras för att lekmannarevisionen ska utvecklas?
- Hur mycket kostar lekmannarevisionsinsatserna per år och hur finansieras denna?

### Frågor till bolagsledningarna i kommunala bolag:

- Känner du till vilket uppdrag lekmannarevisorerna har i ett kommunalt bolag?
- Har bolagsledningen kontinuerliga dialoger/träffar med lekmannarevisorerna och hur fungerar i så fall dessa?
- Uppfattar bolagsledningen att lekmannarevisorerna arbetar efter någon form av systematik/planering?
- Tillför lekmannarevisorerna någon nytta till bolaget med sina granskningar?

# Fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen i kommunala aktiebolag

Sedan över tjugo år tillbaka är det obligatoriskt för helägda kommunala aktiebolag att utse minst en lekmannarevisor som ska granska om bolaget sköts ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande och om den interna kontrollen i bolaget är tillräcklig. Genom lekmannarevisionen stärks den demokratiska insynen i bolaget.

Över åren har det blivit allt mer tydligt att det finns stora utvecklingsbehov inom lekmannarevisionen i kommuners och regioners aktiebolag. Det finns ett flertal goda exempel där lekmannarevisionen fungerar väl. Men den generella bilden är att flera delar behöver utvecklas för att lekmannarevisionen ska leva upp till att vara den revision som lagstiftaren önskade skapa då lekmannarevisorer gjordes obligatoriska.

Under 2021 beslutade SKR att göra en ny studie av lekmannarevisionen. Studien har resulterat i denna rapport och fem förslag för utveckling av lekmannarevisionen.

Upplysningar om innehållet  
Anna, Eklöf, [anna.eklof@skr.se](mailto:anna.eklof@skr.se)

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021  
Beställningsnummer: 5524  
Text: Anders Haglund, Anna Eklöf, Lotta Ricklander