

# Forskning och utvecklingsområden kring den kommunala revisionen

62:revisionskonferensen Norrköping

2010-06-02

Ann Britt Karlsson och Caroline Nyman

## Exempel från praktiknära forskning och utvecklingsområden

**Ansvarsbefrämjande kommunal revision,  
för vem, för vad och hur organiseras den?  
- Vad av/lär sig de förtroendevalda politiskt  
ansvariga representanterna då?**

**Lärande organisering  
med politiskt och socialt ansvar**

## Kommunal revision – för vem? för vad ?

Merparten offentliga tjänster för medborgarna utförs i kommunerna

I den svenska demokratimodellen finns utrymme för politiskt ansvar i självstyrelse och för olika kommunala demokratimodeller

- *Hur tillvaratar förtroendevalda representanter kommunalrättsliga demokratiska villkor för att sköta sitt åtagande med politiskt ansvar för befolkningen?*
- *Hur kan vi hjälpas åt att med villkoren som finns öka den förtroendevalda revisionens möjligheter att tillvarata den konstruktiva rollen i revisionen?*

## **Kommunal revision – för vem? för vad?**

- a. Politiskt ansvar med förtroendeproblem;  
misstroende mot politiska institutioner, mellan politiskt ansvariga och kommuninvånare, politisk, ekonomisk och social ojämlikhet, illegitim demokrati*
- b. För vem, för vad? granskar den kommunala revisionen politiskt ansvars organisering i lokala och regionala praktiker?*

*I tidigare forskning finns också beskrivningar av att;*

*- nya samverkans- och beslutsformer där de oklara gränserna mellan frivilligorganisationer, den kommunala organisationen, kommunala företag och privata , detta skapar osäkerhet*

*- samarbets- eller problemlösningdemokratin försvårar med andra ord inte bara det politiska ansvarsutkrävandet, utan den kan också bli till ett instrument i överhetens hand i förtrycket av underordnade grupper*

*Vad visar forskningsresultaten i dessa perspektiv?*

## **Flera syften med att undersöka och förbättra dessa samhällsproblem**

*Demokratiskt styrda organisationer är inte till för sin egen skull  
Värdet av demokratiska system och dess institutioner tydliggörs  
och märks i praktiken, av vad de innebär för människorna de är  
till för*

*Vilka aspekter i det politiska ansvaret för kommuners  
verksamheter för kommuninvånarna kan förbättras genom  
kommunal revision?*

## **Olika dimensioner och aspekter i det politiska ansvaret**

### **a. Det ansvarsrelevanta innehållet;**

dvs. vilka aspekter i det politiska ansvaret som synliggörs genom den kommunala revisionens granskning och prövning

### **b. Sociala och kunskapsbärande relationer ;**

mellan deltagarna i kommunala revisionsprocesser; hur det kunskapande samspelet sker och bibehåller eller förändrar ansvaret i revisionsprocesser

# Organisation kontra organisering

**Policytyp A**  
Policy – output analys  
Vad görs?

Vilka regelstyrda  
uppgifter  
verkställs

Ansvar kontrolleras med  
nyckeltal i administration och  
verksamhet

**Policytyp B**  
Organisationsanalys  
av verksamhets program

Har  
uppgifterna  
genomförts?

Om verksamhet utförs?  
Verksamhet för mål-  
grupper mäts,  
föreskrivna indikatorer

**Policytyp C**  
Policy - organiseringsanalys  
Vad/vilka skapas policy för?



För Vem? Vem har  
kunskap om behov  
som ska mötas och  
organiseras legala och  
legitima lösningar för?  
Upplevda resultat

## Några övergripande resultat – A

**Ett viktigt resultat i forskningen är att politiskt ansvar – utanför 'järnburen' - går att förnya och förbättra på lokal och regional politisk nivå**

- **Med hjälp av samspel i kunskapsutbyte och kunskapsbärande sociala relationer i en bred krets av aktörer**
- **Klargjorda, medvetna val av utgångspunkter och prioritering i organisering av offentlig verksamhet**
- **Insikt om ansvaret i åtagandet som följer av olika roller- i sammanhanget**

...forts...

## **... forts Några övergripande resultat – A**

- A ... politiskt ansvar – utanför 'järnburen' - går att förnya och förbättra på lokal och regional politisk nivå**
- **När politiskt ansvariga tillvaratar villkoren (begränsande/möjliggörande) där offentliga uppgifter utförs**
  - **Med olika kommunikationsformer anpassade till situationen och deltagarna (exemplet *revisionsdialog*)**
  - **Vid avsiktligt lärande med stöd av vad ansvaret innebär och resultat i och av verksamhetens organisering i praktiken**

## **Några övergripande resultat – B**

### **B. Betydelsen av politiskt ansvar ur befolkningsperspektiv i kommunal demokrati**

- **Politisk ansvarighet är en viktig faktor för demokratiska systems legitimitet, för politiskt ansvar och ansvarsutkrävande i möte med utmaningar i organiseringen av välfärdstjänster för medborgarna**
- **Kommunal revision har en korrigerande betydelse för politiskt ansvar i praktiken när utmaningar för politisk ansvarighet synliggörs.  
Här bidrar lokal närhet och lyhördhet till förståelse av ansvaret samt till förtroendet och kunskaper som behövs för att granska ansvaret på adekvat sätt**

## **Några övergripande resultat – C**

### **C De förtroendevaldas roll**

- **Förtroendevalda som synliggör sitt representantskap och sina val i ansvaret mer aktivt befrämjar politisk ansvarighet**
- **Politisk ansvarighet främjas av att mångsyssleriet i politiken minskar – där satsar de förtroendevalda på en meningsfull och utvecklad fördelning av förtroendeuppdrag**
- **Förtroendevaldas informationsutbyte i kontakter med medborgare och olika medborgargrupper stärker ansvarigheten (en demokratisering) – särskilda erfarenheter finns bland medborgarna som ibland saknas i partipolitiken**

## Några övergripande resultat – D

### **D Kommunrevisionens roll specifikt**

- **Risken ökar att kommunrevisionen stannar i det formella (legalitet, internkontroll osv.) när medborgarperspektivet är svagt – rakt in i Webers järnbur!**
- **När frihetsutrymmet för politiskt ansvar används av kommunrevisionen utvecklas samspelet (interaktiviteten) i revisionen med medborgare, förtroendevalda och andra aktörer av betydelse för skötseln (däribland granskningen) av verksamheten**
- **Ett politiskt ansvar via kommunal revision visar sig utvecklas stegvis bl.a. med hjälp av kunskapsbärande relationer i en allt bredare krets av deltagare/representanter i kommunen**

**...forts**

## **...forts Några övergripande resultat om Kommunrevisionens roll specifikt – D**

- **Revisorerna organiserar sig medvetet för att fullgöra revisionens uppgifter**
- **Klargjorda åtaganden i roller, ser varandra, komplementärt**
- **Informations- och kommunikationsutbyte i nätverk i och utanför kommunen**
- **Förtroendevalda och professionella ägnar sig åt avsiktligt lärande, återkopplar och värderar resultat, uthålliga i att få trovärdig information om verksamhetens effekter ´för vem´ och för vad**

## **Några övergripande resultat – E**

### **E. Revisionens prioritering**

- **Generellt granskar och befrämjar revisionen först och främst ansvar sett ur legalitets perspektiv**
- **Ansvarets föremål är i första rummet de förtroendevalda och deras revisionsansvar gällande interna administrativa rutiner i ekonomisk redovisning, kontroller och uppsikt över ekonomin.**

**Därmed mindre av kommunalrättslighet och legitimitet i förhållande till för vem/för vad rättsreglering ska göra verkan som värderas i den lokala praktiken  
...forts**

## **...forts några övergripande resultat**

### **- Revisionens prioritering – E**

**När frihetsutrymme för ansvar tillvaratas - också av kommunal revision – ökar revisionsaktörernas aktiviteter, politiskt ansvar ses mer samordnat i det lokala och regionala sammanhanget och revisionsdialogen handlar bl.a om vad som där värderas vara en (mer) ansvarig organisering av verksamheten för människor i kommunen**

***Ansvarets principer och ändamål är till för människor och finns i tid och rum***

*Hur gör ni som revisorer när ni får tillgång till meningsfull information för politiskt ansvar och kunskap för att granska det ansvarets effekter - oavsett utförare - sett ur befolkningsansvarsperspektiv med stöd av villkoren som finns i kommunal demokrati och självstyrelse?*

# Kommunal revision

En forskningsstudie om ansvar,  
ansvarsprövning och förtroendevalda  
revisorer

# Syfte och problemställningar

*Accountability is about making the invisible visible! (Munro, 1996)*

Syftet är att öka kunskapen om den kommunala revisionens roll i ansvarsprövningen i kommuner med ett särskilt fokus på asymmetrisk information.

Tre delstudier och tre problemställningar.

Viktiga begrepp:

1. Lojalitetsbegreppet
2. Principal-agent teorin

# Ansvarsprövning i kommuner: ett principal-agentperspektiv

*Hur kan ansvarskedjan som revisorerna granskar beskrivas och analyseras med hjälp av principal-agentteorin för att identifiera problem som uppstår vid ansvarsprövning?*

Publicerad i, Journal of Human Resource Costing & Accounting Volume 9 Nr 2 2005

Två fallstudier presenteras, en kommun i mellansverige och ett stort landsting.

Alla ansvarsprövningsfall ("orena" revisionsberättelser) åren 2002 till 2003 studerades och analyserades.

## Slutsatser:

- Det komplexa ansvarssystemet påverkar möjligheterna till ansvarstagande och ansvarsutkrävande.
- Bättre redovisningsmetoder eller revisionsmetoder är inte svaret på de mer djupgående problemen runt ansvarsprövningen i fullmäktige.

# Ansvarsprövning med förhinder

*Varför avviker fullmäktige ibland i sitt beslut från revisorernas rekommendationer att inte bevilja ansvarsfrihet?*

Publicerad i, Kommunal ekonomi och politik Volym11 nr 2 juni 2007

Två fallstudier: en kommun och ett landsting.

## Slutsatser:

- Lojalitetskonflikter i fullmäktige försvårar ansvarsutkrävande.
- Ansvarsbegreppet behöver förtydligas.

# Att minska informationsasymmetri med revision: en jämförande studie av revisionsfokus och reviderad information.

*Hur kan revisionens fokus påverkar vilken typ av information som revideras och i vilken utsträckning kan det minska förekomsten av asymmetrisk information?*

*Artikeln ännu under bearbetning.*

En fallstudie, ett landstingsägt transportbolag.

Kompletterande intervjuer med 5 förtroendevalda revisorer och 5 auktoriserade revisorer, samt revisorer från 62 konferensen?

## Slutsatser (prel):

- Lekmannarevisorer kompletterar auktoriserade revisorers granskning.
- Olika revisionsfokus ger ägarna en tydligare bild av bolaget.

# Analysmodell

**Typ av information som revideras**

Icke-Finansiell

Finansiell

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

Göra saker rätt

Göra rätt saker

**Revisionens fokus**

# Revisionen som signal

Revisionens förmåga att öka insynen och transparensen i verksamheten. Revisorerna fungerar som signal i systemet!

## Känsliga områden:

- Revisorernas förmåga att kommunicera.
- Komplexa ansvarssystem möjliggör att information kan döljas.
- Vad ska ansvarsprövas? Är alla överens? Finansiell respektive icke finansiell information

## Slutsatser:

- En översyn av ansvarsprövningens roll i systemet.
- Revisionens roll som ansvarsprövare väl dokumenterad, men fullmäktiges roll som ansvarsutkrävare hur ser den ut?

# Ansvarsprövningsproblematiken

Olika lojaliteter i fullmäktige kan påverka beslutsprocessen.

## Känsliga områden:

- Lojalitetskonflikter i fullmäktige kan skymma sikten.
- Risken för repressalier ska inte underskattas.
- Fullmäktige är en politisk församling där ett uppdrag förväntas vara opolitiskt!?

## Slutsatser

- Så länge ansvarsprövning betraktas som en revisionsfråga kommer fullmäktiges roll aldrig att belysas.  
Utred fullmäktiges roll.

# Revision av icke finansiell information

Att revidera denna typ av information innebär bedömningar, vilket inte alltid kan bevisas och få konsensus omkring.

## Känsliga områden:

- Icke finansiell information är svår att mäta och standardisera
- Vilken betydelse har icke finansiell information för fullmäktige?

## Slutsatser:

- Undersök behovet av granskning av icke finansiell information.
- Undersök möjligheterna till standardisering. Hur mycket "bevis" behövs?
- Fördjupad studie om "ägarnyttan"