



2013-03-12

Ola Sabel

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Borås Stads Revisionskontor

Besöksadress: Sturegatan 42

Postadress: Borås Stad, Revisionskontoret, 501 80 Borås

Webbplats: boras.se/revisionskontoret

Telefonnummer: 033-35 71 54

Faxnummer: 033-35 71 57

Innehållsförteckning

1 SAMMANFATTNING	3
2 PROJEKTBSKRIVNING	3
2.1 BAKGRUND	3
2.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	4
2.3 REVISIONSKRITERIER	4
2.4 GRANSKNINGSORGANISATION	4
2.5 METOD	4
3 GRANSKNINGSRESULTAT	5
3.1 INLEDANDE IAKTTAGELSER	5
3.2 BUDGETPROCESS OCH UPPFÖLJNING AV VERKSAMHETSRESULTAT	5
3.2.1 Budgetprocessens utformning	5
3.2.2 Intervjuades uppfattning	6
3.2.3 Uppföljning av verksamhetsresultat/ mål.....	6
3.2.4 Intervjuades uppfattning om uppföljningen.....	6
3.2.5 Stadsrevisionens bedömning	7
3.2.6 Återkoppling av uppföljning.....	7
3.2.7 Intervjuades uppfattning om återkopplingen.....	7
3.2.8 Stadsrevisionens bedömning	8
3.3 UPPFÖLJNING AV EKONOMISKA MÅL	8
3.3.1 Ekonomisk rapportering.....	8
3.3.2 Intervjuades uppfattning	8
3.3.3 Stadsrevisionens bedömning	9
3.4 STYRDOKUMENT, PROTOKOLL OCH RAPPORTER	9
3.4.1 Styrdokument	9
3.4.2 Intervjuades uppfattning	10
3.4.3 Kommunstyrelsens protokoll.....	10
3.4.4 Protokoll från nämnder och styrelser	10
3.4.5 Stadsrevisionens rapporter.....	10
3.4.6 Stadsrevisionens bedömning	11
3.5 INTERN KONTROLL.....	12
3.5.1 Inledning och iakttagelser.....	12
3.5.2 Intervjuades uppfattning om intern kontroll.....	12
3.5.3 Stadsrevisionens bedömning	12
3.6 RESURSER, KOMPETENS OCH ROLLFÖRDELNING	12
3.6.1 Inledning.....	12
3.6.2 Intervjuades uppfattning om resurser och kompetens.....	13
3.6.3 Rollfördelning.....	13
3.6.4 Stadsrevisionens bedömning	14
3.7 UPPSIKTEN ÖVER DE KOMMUNALA BOLAGEN	15
3.7.1 Inledning.....	15
3.7.2 Uppföljning av verksamhetsmål och ekonomiska mål	15
3.7.3 Stadsrevisionens bedömningar	16
3.8 HELHETSSYN/KONCERNFRÅGOR	16
3.8.1 Inledning.....	16
3.8.2 Intervjuades uppfattning om koncernfrågor	16
3.8.3 Stadsrevisionens bedömning	17
4. SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	18
5 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	19

1 SAMMANFATTNING

En sammanfattning av Stadsrevisionens bedömningar redovisas i ett separat rapportsammandrag.

2 PROJEKTBESKRIVNING

2.1 Bakgrund

Kommunallagen (KomL) 6 kap 1-3 § anger att en kommuns styrelse skall

- Leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet
- Ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolag
- Uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning
- Hos Kommunfullmäktige och nämnder göra framställningar samt från nämnder begära in yttranden och upplysningar

Ovanstående formuleringar i KomL brukar sammanfattas som Kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Denna har en formaliserad och dokumenterad sida genom reglering i olika styrdokument, men den handlar också om hur Kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikten i det dagliga, löpande arbetet i dialog med nämnder och styrelser.

Kommunstyrelsens har ett helhetsansvar och ett övergripande ansvar. Lednings- och samordningsfunktionen innebär att Kommunstyrelsen skall upprätta styr- och ledningssystem och ge ramarna för planering, budgetprocess, och uppföljning, men inte ha ansvar för all styrning. Vidare innebär uppsikten att följa upp och vara informerad om situationen i nämnderna och bolagen/styrelserna. Lagen gör ingen skillnad på bolag/styrelser och nämnder - uppsikten skall vara lika. Kommunstyrelsen skall följa omvärldsutvecklingen i olika avseenden med fokus på ekonomi, inte minst den ekonomiska utvecklingen med dess konsekvenser för skatteunderlag, mm.

Förändringar i Kommunallagen 2013 innebär en förstärkt uppsiktsplikt över kommunala bolag; bl a skall det kommunala ändamålet anges i bolagsordningen, och Kommunstyrelsen skall årligen pröva om den verksamhet som bedrivs i helägda och delägda kommunala bolag varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Stadsrevisionens granskning har genomförts 2012, varför förändringarna av kommunallagen inte beaktas i bedömningarna.

Borås Stad har med utgångspunkt från beredning i Kommunstyrelsen och beslut i Kommunfullmäktige under de senaste åren prioriterat utvecklingen av styrning och ledning. Kommunfullmäktige tog i februari 2010 beslut om styr- och ledningssystem och om riktlinjer för styrdokument. I dessa beslut anges principer och struktur för hur stadens verksamheter skall ledas och styras, och vilken ställning och utformning olika styrdokument skall ha. I januari 2011 infördes en ny nämndorganisation, och helhetssyn/koncerttänkande har lyfts fram. I förändringsprocessen har även nya mötesformer och grupper för ledning och styrning introducerats, liksom systemstödet Stratsys.

2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med projektet är att granska om Kommunstyrelsens uppsikt över stadens nämnder och styrelser/kommunala företag är ändamålsenlig.

Granskningen tar sin utgångspunkt i nedanstående områden;

- Planering- och uppföljning; processens struktur, ramar för budgetprocessen och styrningen av denna, uppföljningen av nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsmål i Kommunfullmäktiges budget
- Uppföljning av ekonomiska mål
- Formerna för kommunikation/dialog mellan Kommunstyrelsen och nämnder/styrelser
- Styrdokumentens betydelse
- Uppföljning av intern kontroll
- Rollfördelningen och förankringen av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- Resurser och kompetens för att fullgöra uppsiktsplikten

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av Kommunallagen, God Revisionsred och dokument som reglerar Kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

2.4 Granskningsorganisation

Granskningen har genomförts av revisionskontoret med Ola Sabel som granskningsledare. Konsultstöd har använts när det gäller intervjuerna med verkställande direktörer för bolagen.

2.5 Metod

Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer med befattningshavare inom Borås Stad¹. Dokumentgranskningen begränsar sig till de styrdokument som är relevanta för uppsikten. Granskningar av uppsiktsplikten i andra kommuner har utgjort en referensram. De kommunala bolagen redovisas i separat avsnitt.

¹ Se precisering i källförteckningen

3 GRANSKNINGSRESULTAT

3.1 Inledande iakttagelser

Uppsiktsplikten beskrivs i Kommunallagen enligt ovan. Kommunstyrelsen skall ha uppsikt över nämnder och bolag, men dessa har en hög grad av självständighet och handlingsutrymme, och ansvar för den egna verksamheten gentemot Kommunfullmäktige. Svårigheter med att balansera mellan Kommunstyrelsens uppsikt och dess styrande och rådgivande roller är vanligt förekommande, vilket framgår av granskningar utförda i andra kommuner. Borås Stad utgör inget undantag, vilket intervjuerna bekräftar. Granskningar av andra kommuner visar på många likheter när det gäller hur man utövar uppsikten, men också att den utformas och formaliseras på olika sätt.

Kommunstyrelsens uppsikt utövas i det dagliga arbetet av Stadskansliet. Stadskansliet i Borås Stad har genomgått en omstrukturering i samband med stadens organisationsförändring i januari 2011. Verksamheter flyttades till bl a servicenämnden, och de strategiska funktionerna fokuserades. Samtidigt kvarstår verksamhet som inte kan kopplas till uppsiktsplikten. Tjänstemännen vid Stadskansliet har kontaktmannaskap för förvaltningar och bolag. Granskningen visar att uppsikt utövas både enligt en formell struktur och enligt en informell ordning. Den senare är av naturliga skäl inte dokumenterad, men den är en viktig del av uppsikten.

I de ovan refererade granskningarna i andra kommuner framgår att uppsikten över de kommunala bolagen i allmänhet är mindre utvecklad och mer otydlig än den är över nämnderna. Intervjuerna visar att Borås Stad inte heller på denna punkt avviker från andra kommuner, även om uppsikten över bolag har utvecklats. Såväl i Borås som i andra kommuner framhålls förklaringar till dessa förhållanden; man pekar på att bolagen har, och skall ha, en mer självständig roll, och att uppsikten därmed är svagare. Ett annat argument är att bolagen till stora delar är avgiftsfinansierade och marknadsorienterade på ett annat sätt än de kommunbidragsberoende nämnderna. Det finns dock inget stöd i lagen för att uppsikten skall vara olika för nämnder och bolag/styrelser.

Den formella regleringen av Kommunstyrelsens uppsiktsplikt återfinns i ett antal olika dokument. Reglementet är ett sådant. I ”Borås Stads styr- och ledningssystem” och ”Riktlinjer för styrdokument” beskrivs styrdokumentens innehåll/status, och de olika processernas utformning. För bolagen är ägardirektiv och bolagsordningar centrala.

3.2 Budgetprocess och uppföljning av verksamhetsresultat

3.2.1 Budgetprocessens utformning

Kommunstyrelsen bereder stadens budget för beslut i Kommunfullmäktige. En viktig del av uppsikten är uppföljningen av nämndernas följsamhet mot budgetbeslutet. Processen för planering och uppföljning och budgetprocessens olika delar beskrivs i årsplaneringen. Budgetbeslut tas i Kommunfullmäktige under senare delen av november. En viktig del av uppsiktsplikten utövas i

dialogen vid de sk Plupp-samtalen.² Därutöver förekommer en rad formella och informella kontakter mellan nämnderna och Kommunstyrelsen/Stadskansliet under budgetprocessen.

3.2.2 Intervjuades uppfattning

Intervjuerna visar att processen är väl kommunicerad i betydelsen att de olika momenten är väl inarbetade vid förvaltningarna. Det sena budgetbeslutet i november och den utdragna budgetprocessen uppfattas av flertalet intervjuade förvaltningschefer som negativa; det försvårar planering och anpassning, och förvaltningarna uppfattar att man ständigt befinner sig i budgetarbete på ett sätt som riskerar att medföra ineffektivitet. Stratsys ses som en möjlighet till effektivisering och standardisering. Intervjuade framhåller att årsplaneringen behöver utvecklas ytterligare till ett tydligare årshjul.

Plupp-samtalen uppfattas i huvudsak som en bra del av budgetprocessen. Områdesansvariga kommunalråd har en dialog med nämnd (presidium) och förvaltningsledning om både ekonomi och verksamhetsfrågor. Flertalet förvaltningschefer uppfattar att Plupp-samtalen successivt har blivit bättre och tar upp verksamhetsfrågor alltmer men inte i tillräcklig omfattning. En betydande del av budgetprocessen hanteras i direktkontakter mellan Stadskansliet (framför allt Ekonomistyrning) och förvaltningarna.

3.2.3 Uppföljning av verksamhetsresultat/mål

Verksamhetsmål och ekonomiska mål följs upp i tertial- och årsredovisningarna, vid Plupp-samtal, men även på annat sätt. Den så kallade 10-dagarsuppföljningen (månadsuppföljning) är viktig när det gäller Kommunstyrelsens ekonomiska uppföljning av nämnderna. Den mest detaljerade uppföljningen av verksamhetsresultaten görs i årsredovisningarna. Nämnder och bolag/styrelser framställer omfattande årsredovisningar, och man redovisar såväl allmänna mål som specifika verksamhetsmål.

Redovisningen av verksamhetsresultat och måluppfyllelse hänger dels samman med processen för att formulera mål, dels med metodutveckling och kvalitetssäkring när det gäller att följa upp. Dessa omständigheter innebär att det tar tid och kräver nytänkande att redovisa den komplexa verksamheten i kommunen, vilket givetvis påverkar Kommunstyrelsens möjligheter att utöva uppsikt.³ Den ekonomiska uppföljningen är relativt sett lättare att ta fram. Arbetet med att utveckla relevant uppföljning av verksamheterna pågår både i förvaltningar och vid Stadskansliet, liksom kvalitetssäkring av underlaget.

3.2.4 Intervjuades uppfattning om uppföljningen

Kommunstyrelsens prioritering av arbetet med att utveckla verksamhetsmål och uppföljningen av dessa visar sig i granskningsresultatet. Intervjuade chefer framhåller att Kommunstyrelsen uppföljning alltjämt har en tydlig tonvikt på ekonomi, men att verksamhetsfrågor och måluppfyllelse kopplat till verksamheterna successivt ökar i betydelse. Samtidigt framhåller man att mycket återstår att göra när det gäller att ta fram mål som går att följa upp, men också när det gäller att koppla samman verksamhetsmål och ekonomiska mål.

² Plupp samtal, Planerings- och utvecklingssamtal som förs mellan områdesansvariga från Kommunstyrelsen och presidierna och förvaltningsledning för respektive nämnd och motsvarande för bolagen

³ Se text granskning av uppsiktsplikten i Stockholms Stad, Stadsrevisionen och KPMG 2006

Intervjuerna visar att intresset är stort från Kommunstyrelsen sida när det gäller att ta upp verksamhetsfrågorna vid Plupp-samtalen, men variationen mellan nämnderna är betydande. Vidare framhålls att uppföljningen av verksamhetsmål och ekonomiska mål inte är tillräckligt väl synkroniserad. Man pekar här på att Stadskansliet internt behöver utveckla samverkan mellan avdelningarna för att gjuta samman verksamhets- och ekonomiperspektiven.

Intervjuade vid Stadskansliet framhåller att de målområden man nu arbetar med kräver ett tvärfunktionellt arbetssätt som innefattar analyser av flera verksamhetsområden. Denna komplexitet försvårar uppföljningen.

3.2.5 Stadsrevisionens bedömning

Granskningen ger underlag för bedömningen att uppföljningen av resultat för verksamheterna har haft för låg prioritet, och att man inte har utvecklat tydliga mål och kvalitetssäkrad uppföljning, vilket påverkar möjligheterna till uppsikt. Prioriteringen av ekonomisk uppföljning har också medfört att sammankopplingen av verksamhetsmål och ekonomiska mål inte har kommit tillräckligt långt. Stadsrevisionen har under en följd av år framhållit vikten av att uppföljningen utvecklas och kvalitetssäkras. Detta arbete bör intensifieras. Årsredovisningen är mycket omfattande och delvis svårtillgänglig. Den skulle vinna på en komprimering och koncentration på enkla och adekvata beskrivningar av verksamheternas resultat.

Årsredovisningen bereds av Kommunstyrelsen för presentation i Kommunfullmäktige. Utöver denna har inte Kommunstyrelsen någon systematisk genomgång av verksamhetsresultaten vid sammanträdena såvitt Stadsrevisionen har kunnat bedöma. Det går i alla fall inte att utläsa någon sådan genomgång med ledning av Kommunstyrelsens protokoll.

3.2.6 Återkoppling av uppföljning

Utövändet av uppsikten bygger i hög grad på att information tas in från förvaltningar och bolag, och dessa åläggs att rapportera på olika sätt. Återkoppling av dessa redovisningar sker vid Plupp-samtal, och vid andra kontakter mellan Kommunstyrelsen/Stadskansliet, och nämnder/förvaltningar/styrelser. Årsredovisningen är den mest omfattande formella återkopplingen eftersom den utgör Kommunstyrelsen/Stadskansliets sammanfattning av nämndernas redovisningar.

3.2.7 Intervjuades uppfattning om återkopplingen

Intervjuerna visar att återkopplingen på den resultatuppföljning som nämnderna levererar i första hand sker vid Plupp-samtalen och – när det gäller ekonomi – direkt från tjänstemän vid Stadskansliet. I övrigt är återkopplingen begränsad utöver årsredovisningen. Från Stadskansliet sida framhåller man å andra sidan att det finns en benägenhet från nämndernas sida att – framför allt i årsredovisningarna – ge en alltför omfattande rapportering som inte är tillräckligt tydligt koncentrerad på nämndens uppdrag. I detta sammanhang framhålls Stratsys som en möjlighet att få en större tydlighet och reducering till väsentlig information om verksamheten.

Ledamöter i Kommunstyrelsen är också ledamöter i vissa nämnder och styrelser/bolag. Detta är en speciell omständighet med tanke på uppsikten eftersom det kan sägas innebära att man till viss del utövar uppsikt över sig själv. Förhållandet ger en obalans för upp-

sikten. En aspekt av detta förhållande som kommer fram vid intervjuerna, är att Kommunstyrelsen generellt är mer välinformerad om de nämnder och styrelser där personunion råder och vice versa; dessa nämnder och styrelser har en mycket bättre information från Kommunstyrelsen. Detta medför rimligen att dessa nämnder har möjligheter till en bättre återkoppling.

3.2.8 Stadsrevisionens bedömning

Brister i återkopplingen är negativt för uppsikten, och framför allt för kvaliteten i uppföljningen. Om nämnder och bolag inte får tillfredsställande återkoppling på den uppföljning man levererar och förstår att den används på ett meningsfullt sätt, minskar motivationen att anstränga sig för att redovisa resultatet på ett rättvisande sätt. Stadsrevisionen bedömer därför det som väsentligt att Kommunstyrelsen/Stadskansliet kommunicerar hur uppföljningar av olika slag används. Om detta inte låter sig göras, bör man överväga om man alls bör ta in materialet.

3.3 Uppföljning av ekonomiska mål

3.3.1 Ekonomisk rapportering

Ekonomiska mål följs upp i rapporter (10-dagars, tertial, årsredovisning) och i övrigt vid behov genom särskild rapportering och vid informella kontakter. Tertialrapporten och årsredovisningarna är i första hand för Kommunfullmäktige, men en del av Kommunstyrelsens beredningsansvar för Kommunfullmäktige som en del av uppsiktsplikten. För Kommunstyrelsens (och för den enskilda nämndens) regelbundna ekonomiska uppföljning är den så kallade 10-dagarsuppföljningen viktig (månadsuppföljning). Den ekonomiska rapporteringen tas upp regelbundet i Kommunstyrelsen liksom även vid Pluppsamtalen. Ekonomisk rapportering är en stående punkt vid de månatliga mötena som kommunchefen har med förvaltningschefer och verkställande direktörer för bolagen.

3.3.2 Intervjuades uppfattning

Granskningen visar att den ekonomiska uppföljningen är mycket god, och att detta förhållande har präglat Borås Stad under lång tid. Intrycket från intervjuerna är att uppsikten när det gäller ekonomin är så framträdande att verksamhetsfrågorna kommer i skymundan. Det finns samtidigt en allmän acceptans för att den ekonomiska uppföljningen måste vara bra, och förvaltningscheferna är redan vid rekryteringen införstådda med att ekonomistyrningen är central inom staden. Lojaliteten är stark.

Reaktionen på den starka ekonomistyrningen är samtidigt att det handlar om att hålla budget kortsiktigt, men att detta inte alltid är detsamma som långsiktigt god ekonomi för nämnden/förvaltningen och staden. I det sammanhanget framhålls att en långsiktigt god ekonomi just kräver sammanlänkning mellan verksamhetsfrågorna och ekonomin.

3.3.3 Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen vill betona vikten av en god ekonomisk uppföljning. Den ekonomiska uppföljningen måste fortsatt vara god, men - i enlighet med granskningsresultatet - i högre grad riktas mot långsiktig ekonomisk balans. Stadsrevisionen bedömer vidare att risken för att Kommunstyrelsen/Stadskansliet skall tappa fokus på de ekonomiska delarna av budgetuppföljningen är minimal. Det är därför uppföljningen av verksamhetsresultaten skall prioriteras, och sammankopplingen mellan de ekonomiska perspektiven och verksamhetsperspektiven.

3.4 Styrdokument, protokoll och rapporter

3.4.1 Styrdokument

Uppsiktsplikten regleras i Kommunstyrelsens reglemente, och i andra styrdokument som anvisar hur information om stadens nämnder och bolag skall förmedlas till Kommunstyrelsen, och hur relationerna mellan styrelse och nämnder skall hanteras.

Ett centralt dokument är Borås Stads Styr- och ledningssystem som övergripande beskriver Styr- och ledningssystemets olika beståndsdelar med målhierarki, ansvarsförhållanden/rollfördelning, principer och rutiner för uppföljning och kommunikation, osv. Till detta dokument är kopplat Riktlinjer för styrdokument, i vilket de olika dokumentens funktion och ställning fastställs. Riktlinjerna är ett led i Kommunstyrelsens/Stadskansliets ambition att renodla styrdokumentet genom att rensa och tillse att de dokument som finns är uppdaterade och aktiverade. Styrdokument tas fram både i Kommunstyrelsen och i nämnderna. Riktlinjerna blir ett sätt att förtydliga var olika dokument kan/skall tas fram med utgångspunkt från Kommunstyrelsen och nämndernas beslutsmandat.

I granskningen har ingått en jämförelse mellan reglementena för kommunstyrelserna i Borås, Stockholm, Göteborg och Malmö. Det finns många likheter mellan dessa. Samtliga tar sin utgångspunkt kommunallagens skrivningar, och man specificerar inte hur uppsiktsplikten skall utövas. I Göteborg tas kommunstyrelsens övergripande ansvar för intern kontroll upp, vilket inte är fallet i Borås. Denna finnas å andra sidan reglerad i ”Regler för intern kontroll” från år 2000, i vilka det framgår att Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för intern kontroll.

Olika sorters uppföljning och remittering försvåras av att ärenden över tid har blivit mer komplexa och kräver att olika avdelningar/enheter/handläggare tar sig an dem. I takt med att staden arbetar mer tvärfunktionellt ökar också risken för att ärenden skall hamna ”mellan stolarna”. Detta riskerar att bli ett generellt problem både som en styrningsfråga och som en uppsiktsfråga. Formerna för styrning och uppföljning är funktionellt uppbyggda och ansvar följer nämnd- och styrelsestrukturen. Detta förhållande är också ett problem för revisionen, vars ansvarsprövning följer nämnderna.

3.4.2 Intervjuades uppfattning

Granskningen visar att arbetet med styrdokumentet ses som välbehövligt och positivt, men att mycket arbete återstår. Enkäter och remisser som skickas från Kommunstyrelsen/Stadskansliet uppfattas som att de kräver stora arbetsinsatser och därför är belastande för förvaltningarna. Ibland är otydligt vem som skall svara på vad. En del av denna problematik är de kommundemensamma verksamheterna som delvis kännetecknas av otydligt ansvar. Med detta följer risker för ”dubbelkommando” och en bristfällig uppföljning som inte speglar verksamhetens resultat. Det kan t ex inträffa att man får svar från ett antal enheter som alla uppfattar sig representera ”Borås Stad”.

3.4.3 Kommunstyrelsens protokoll

En granskning av Kommunstyrelsens protokoll visar att de formella rapporterna från nämnderna behandlas regelbundet, och att information från nämnderna aktualiseras i takt med att enskilda ärenden kommer upp för hantering i Kommunstyrelsen. Uppföljningen av verksamhetsmålen med behandling vid de protokollförda mötena, handlar i första hand om beredningen av årsredovisningen för presentation i Kommunfullmäktige. I övrigt finns – såvitt stadsrevisionen har kunnat inhämta i protokollen – ingen systematisk och regelbunden uppföljning av respektive nämnds verksamhetsmål vid kommunstyrelsens sammanträden. Dessa frågor hanteras till största delen inom ramen för Plupp-samtalen.

Kommunstyrelsens agenda och beslut är lättillgängliga genom kommunikation över internet; dagordning och beslut läggs ut på hemsidan, webbsändningar genomförs, och man kan ta del av besluten i notisform redan samma dag som sammanträdet hålls.

3.4.4 Protokoll från nämnder och styrelser

Protokollen från nämnder och styrelser är i många fall knapphändiga, och Kommunstyrelsen och Stadskansliet har givetvis mycket mer information kring de frågor som behandlas i protokollen, bl a för att många av de punkter som tas upp har sitt ursprung i Kommunstyrelsen/Stadskansliet. En detalj från granskningen - det finns exempel på bolag som aldrig har skickat in styrelseprotokoll till Kommunstyrelse/Stadskansli, men inte fått något påpekande om att så borde ske.

3.4.5 Stadsrevisionens rapporter

Granskningen har innefattat en genomgång av hur stadsrevisionens rapporter har behandlats i Kommunstyrelsen under perioden 2010 t o m år 2012. Stadsrevisionen och dess granskningar och rapporter är inte instrument för Kommunstyrelsens uppsikt, men de är givetvis viktiga informationsbärare genom granskningen av olika verksamhetsområden utifrån risk- och väsentlighetsanalysen. Granskningarnas iakttagelser och bedömningar berör därtill ofta delar av Kommunstyrelsen uppsikt. Ur Stadsrevisionens – och ur uppsiktens - perspektiv är det därför väsentligt hur granskningarna hanteras av Kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen rutin är att skicka missiv med granskningsrapport och rapportsamman drag (alternativt kortrapport) för åtgärd till den nämnd/styrelse granskningen riktas mot,

och för kännedom till andra berörda. I stort sett samtliga granskningsrapporter sänds för kännedom till Kommunstyrelsen.

I genomgången av protokollen för Kommunstyrelsen noterar vi att granskningarna tas upp som anmälningsärenden, men att detta ofta sker långt efter det att granskningarna har skickats från revisionskontoret, i några fall upp till ett år efter. Ett sådant exempel är en granskning av upphandling som skickades 2011-01-28, och som kom upp i Kommunstyrelsen 2012-02-06. Av de 10 rapporter som beslutades i revisorsgrupperna 2012 har 6 inte alls tagits upp på Kommunstyrelsen sammanträden. År 2011 var det två rapporter som inte togs upp, och 2010 fem rapporter. När det gäller 2010 skall framhållas att en rapport – ”Granskning av beslutsunderlag för energikombinat i Borås” - var med i Kommunstyrelsen beredningsunderlag och därmed togs upp på agendan.

3.4.6 Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen bedömer att det utvecklingsarbete som Kommunstyrelsen/Stadskansliet bedriver när det gäller styrdokumenterna har förbättrat situationen. Granskningen visar dock att ytterligare förtydliganden är önskvärda. Ur uppsiktens synvinkel är systematiken i uppföljningen av efterlevnaden av styrdokumenterna en central fråga. Det är givetvis väsentligt att Kommunstyrelsen/Stadskansliet rensar och uppdaterar dokumenten, men det är lika viktigt att visa hur man arbetar för att visa att nämnderna och bolagen verkligen följer det som står i dokumenten och att dokumenten är relevanta.

Stadsrevisionen konstaterar att Kommunstyrelsen sammanträden och beslut är mycket lätta att ta del av genom den transparens som har utvecklats, framför allt med hjälp av internet. Detta är en viktig demokratifråga, och indirekt finns också en koppling till uppsikten genom att medarbetare och allmänhet enkelt kan ta reda på vilka frågor Kommunstyrelsen behandlar.

Stadsrevisionen bedömer att hanteringen av protokoll från nämnder och styrelser samt revisionsrapporter kan utvecklas. Protokollen är en viktig formell rapportering från nämnder och styrelser och därmed ett av underlagen för uppsiktsplikten. En rutin för hantering av protokollen kan också medföra en utveckling av dessa till att bli mer informativa och strukturerade. Eftersom granskningen visar att det oklart om Kommunstyrelsen/Stadskansliet tar del av protokoll från bolagsstyrelserna, är det angeläget att rutiner utvecklas för detta.

Det är angeläget att revisionsrapporterna kommer Kommunstyrelsen till del i nära anslutning till beslut i revisorsgrupperna, dels med tanke på aktualitet, dels för att information till nämnder/styrelser och Kommunstyrelsen bör vara synkroniserade. Enligt ovan har granskningen visat att rapporterna ibland behandlas med lång eftersläpning, och ett stort antal rapporter 2010-2012 har över huvud taget inte tagits upp i Kommunstyrelsen. Stadsrevisionen bedömer att hanteringen av revisionsrapporterna är bristfällig.

3.5 Intern kontroll

3.5.1 Inledning och iakttagelser

En del av uppsikten utgörs av Kommunstyrelsen uppföljning av nämndernas interna kontroll. De nu gällande reglerna för intern kontroll i staden antogs av Kommunfullmäktige 2000-09-21 och innefattar inte de kommunala bolagen. Reglerna anger att nämnderna har det direkta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhets- och ansvarsområden, och att Kommunstyrelsen har det övervakande/övergripande ansvaret för att tillse att nämnderna tar detta ansvar. Revisionens uppgift är (enligt lagstiftningen i KomL och God Revisionssed) att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig.

Nämnderna har planer för intern kontroll. Situationen vid bolagen varierar – flertalet bolag saknar av styrelserna fastställda planer för intern kontroll. Kommunstyrelsens reglemente tar inte upp frågan om intern kontroll, vilket förekommer i andra kommuner.

3.5.2 Intervjuades uppfattning om intern kontroll

Intervjuerna ger vid handen att Kommunstyrelsen/Stadskansliet tar in planerna för intern kontroll, men ingen återkoppling av innehållet i planerna och hur man arbetar med den interna kontrollen förekommer. I stället framhålls att den uppföljning av intern kontroll som förekommer är Stadsrevisionen årliga genomgång i den grundläggande granskningen. Samtidigt framhålls av förvaltningscheferna att planerna för intern kontroll och hur man arbetar med denna, är en viktig del av styrning/ledning och uppföljning vid förvaltningen.

3.5.3 Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen konstaterar att det över tid har utvecklats en ordning där Kommunstyrelsen/Stadskansliet förlitar sig på att Stadsrevisionen skall följa upp den interna kontrollen. Enligt ovan prövar revisorerna om den interna kontrollen är tillräcklig, men Kommunstyrelsen skall övervaka att nämnderna sköter sina åtaganden för den interna kontrollen enligt lokala regler och lagstiftning. Det är nämnderna och Kommunstyrelsen som har ansvaret för den interna kontrollen, inte revisorerna. Man kan alltså inte ”delegera” denna uppgift till Stadsrevisionen. I stället måste Kommunstyrelsen/Stadskansliet utveckla former för att följa upp den interna kontrollen och återkoppla till nämnderna. Stadsrevisionen gör sedan sin prövning och bedömning i enlighet med revisorernas risk och väsentlighetsanalys.

Ett viktigt inslag i den interna kontrollen och i utvecklandet av planer för intern kontroll, är att genomföra riskanalyser. Nämnderna skall genomföra sådana analyser, och som en del av uppsikten och övervakningen av nämndernas interna kontroll, bör Kommunstyrelsen ta del av riskanalyserna och också göra övergripande riskanalyser.

3.6 Resurser, kompetens och rollfördelning

3.6.1 Inledning

Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna utövas när det gäller det operativa arbetet till allra största delen av Stadskansliet. Resurser, organisation och kompetens vid Stadskansliet är därför av stor vikt för uppsiktsplikten. I samband med att den nya nämndorganisationen infördes 1 ja-

nuari 2011, organiserades Stadskansliet om. Målsättningen var att Stadskansliet strategiska roll skulle utvecklas, och i detta syfte flyttades operativa delar till nämnderna, men det finns alltjämt kvar verksamheter vid Stadskansliet som inte kopplas till uppsikten. Tjänstemännen vid Stadskansliet har kontaktmannaskap för förvaltningar och bolag. Det är framför allt avdelningarna för Ekonomistyrning och Kvalitet och Utveckling som handhar de frågor som har att göra med uppsikten.

3.6.2 Intervjuades uppfattning om resurser och kompetens

Granskningen visar att man i förvaltningarna uppfattar att Stadskansliet har utvecklat den strategiska rollen. Störst utvecklingsbehov identifieras i Stadskansliet interna organisation med förhållandet mellan olika avdelningar, framför allt handlar detta om att uppföljning av/uppsikt över verksamhet och ekonomi behöver bli mer synkroniserad. Balansen mellan uppföljning/styrning/rådgivning lyfts också fram. Från förvaltningarnas sida uppfattar man att Stadskansliet i för hög grad är styrande och att rollerna behöver förtydligas.

Flertalet intervjuade uppfattar att Stadskansliet har för lite resurser för sina uppgifter. De dominerande uppfattningarna är också att kompetensen är hög, men att den låga bemanningen medför att handläggarna inte hinner med. Det finns också en uppfattning att det är svårt att ha specialistkompetens på alla de verksamhetsområden som nämnderna omfattar. Sammantaget försvårar dessa förhållanden Stadskansliets genomförande av uppsikten.

Från Stadskansliet sida uppfattar man sig i för hög grad vara konsultativ och rådgivande i förhållande till förvaltning/nämnder. Förvaltningarna vänder sig ofta till Stadskansliet i olika frågor som har med uppsikten att göra, och tjänstemännen hjälper till i vällovligt syfte. Arbetet medför dock att tjänstemännen vid Stadskansliet får lägga tid på uppgifter som egentligen i högre grad borde skötas av förvaltningarna. Vid Stadskansliet pekar man också på att uppföljningen på målområdena ställer krav på andra sorters analyser som går på tvärs över funktionsgränserna, och att detta också medför behov av nya handläggare med andra arbetsuppgifter och annan kompetens.

En reflektion från intervjuerna vid Stadskansliet i detta sammanhang är att den fysiska miljön inte uppmuntrar till gränsöverskridande kontakter och samverkan. Stadshuset upplevs som en sluten miljö med avgränsade korridorer och stängda dörrar. Det finns för lite av öppna dörrar/ytor, ”torg” och ljusa mötesplatser där man kan mötas på ett naturligt sätt.

3.6.3 Rollfördelning

Rollfördelningen har granskats utifrån flera perspektiv; rollfördelningen mellan nämnderna och Kommunstyrelsen, rollfördelningen tjänstemän/förtroendevalda och kommunchef/ förvaltningschef.

När det gäller förhållandet mellan nämnderna och Kommunstyrelsen framhåller flertalet intervjuade att relationerna är goda, med särskilt framhävande av de nämnder där personunion råder. De formella mötena är få, i första hand möts man i Plupp-samtalet. I vilken utsträckning det förekommer informella möten inom t ex partigrupperna ligger inte inom ramen för granskningen. Den parlamentariska situationen efter det senaste valet med dess fördelning av politiska mandat i nämnderna har inte heller varit föremål för granskning.

När det gäller rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän bekräftar granskningen att det finns en lång tradition av ”politisk beredning” i Borås Stad inom vilken förtroendevalda skriver fram ärenden med hjälp av handläggarna vid Stadskansli och förvaltningar. Handläggarna

arbetar således normalt inte med tjänsteutlåtanden, även om det finns förvaltningar som avviker från modellen. Intervjuerna vittnar också om att förtroendevalda ger sig in i operativa verksamhetsfrågor inom nämndernas ansvarsområden på ett sätt som äventyrar distinktionen mellan ”vad” och ”hur”.

Huruvida denna ordning är bra eller dålig ger inte granskningen något entydig bild av. Å ena sidan framhålls att den skapar en otydlighet; man vet inte vad som är en administrativ fråga och vad som är en politisk fråga; man får ”känna sig fram”. Å andra sidan tonar andra intervjuade ner detta problem genom att peka på att det ändå till syvende och sist är de förtroendevalda som bestämmer, och att arbetssättet sedan länge är en inarbetad och fungerande modell i Borås Stad. Även när det gäller handläggningstider och effektivitet i beredning går åsikterna isär; å ena sidan framhålls att ärenden stoppar upp i politiken, å andra sidan framförs att modellen ger en smidighet i handläggningen.

Förvaltningscheferna är anställda (undantaget revisionschefen) av Kommunstyrelsen, och i formell mening är kommunchefen förvaltningschefernas chef. Även här bekräftar granskningen en i landets kommuner vanlig företeelse; förvaltningscheferna ser styrningen och chefskapet som ett slags dubbelkommando. Man uppfattar att både den egna nämnden – framför allt presidiet – är styrande chefsnivå, samtidigt som kommunchefen i formella avseenden är chef.

3.6.4 Stadsrevisionens bedömning

Kommunstyrelsen skall enligt KomL ha uppsikt över nämnderna. Det praktiska genomförandet av uppsikten står till största delen förvaltningsorganisationen för, och de formella mötena mellan Kommunstyrelsen och nämnderna är få. Stadsrevisionen bedömer att uppsikten därmed i för liten utsträckning innefattar möten mellan de politiskt ansvariga.

I ”Borås Stads styr- och ledningssystem” står om politiker och tjänstemannarollerna att ”...En viktig faktor för att styrningen och uppföljningen skall fungera optimalt är en tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän, dvs vem som ansvarar för vad/när och vem som ansvarar för hur/vem...” (s. 6 i dokumentet). Granskningsresultatet visar att man inte lever upp till detta, och slutsatsen blir då att styrningen och uppföljningen inte fungerar i enlighet med de formuleringar som återfinns i styrdokumentet.

Mot bakgrund av granskningsresultatet bedömer Stadsrevisionen att det inte entydigt går att avgöra om denna ordning är bra i förhållanden till fullgörandet av uppsiktsplikten, men om Kommunstyrelsen i för hög grad ger sig in i verksamhetsfrågor innebär detta att man inte utövar uppsikt utan tar över (delar av) nämndernas mandat, vilket inte är avsikten med uppsikten.

”Boråsmodellens” implikationer när det gäller politisk styrning och samlad effektivitet i stadens organisation går i huvudsak utanför granskningens område och är ett ämne för bedömningar i Kommunfullmäktige, Kommunstyrelse och nämnder. Stadsrevisionen bedömer emellertid det vara av vikt att Kommunstyrelsen utreder för- och nackdelar med den modell man faktiskt tillämpar ur effektivitetssynvinkel, och överväger på vilket sätt man bör förhålla sig till formuleringar i styrdokumentet. Vi bedömer vidare att i den utveckling av system för styrning och ledning som Kommunstyrelse och Stadskansli nu säger sig prioritera, måste förtydliganden av grundläggande frågor som rollfördelning vara centrala.

3.7 Uppsikten över de kommunala bolagen

3.7.1 Inledning

Resultaten från granskningen av bolagen redovisas här separat. Uppsikten över bolagen är svagare, vilket är ett vanligt förhållande också i andra kommuner. I det ovanstående har påpekats att det inte finns något lagstöd för att uppsikten skall vara svagare i bolagen.

3.7.2 Uppföljning av verksamhetsmål och ekonomiska mål

De verkställande direktörerna vid bolagen framhåller att Kommunstyrelsen inte följer upp verksamhetsmålen i någon nämnvärd omfattning. Flertalet bolag har inte några specifika verksamhetsmål andra än de som uttrycks i ägardirektiven. Följsamheten mot dessa tas inte heller upp av Kommunstyrelsen. En notering här är att bolagen i samband med förändringar i lagstiftningen framdeles är skyldiga att redovisa hur man lever upp till ägardirektivet i förvaltningsberättelsen, och att Kommunstyrelsen genom årliga beslut måste pröva om den verksamhet som har bedrivits av helägda eller delägda aktiebolag varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet samt utförts inom, ramen för de kommunala befogenheterna. Granskningen har genomförts under år 2012 innan den nya lagstiftningen trädde i kraft.

Bolagens verksamhet tas upp vid Plupp-samtalen och i övrigt vid informella kontakter mellan Kommunstyrelsen/Stadskansliet och bolaget. Tiden vid Plupp-samtalen – mellan en halvtimme och en timma – framhålls som mycket kort. Det ses inte som möjligt att ge en bild av bolagets verksamhet på denna tid. Vid Plupp-samtalen diskuteras i första hand budget och eventuella investeringsplaner.

Kommunstyrelsen/Stadskansliet begär i övrigt in information från bolagen i form av enkäter, mm på olika områden. Bolagen uppfattar att undersökningarna ofta inte är relevanta för bolagen, och man får inte heller någon återkoppling på hur materialet används. Hanteringen innebär dessutom en betydande arbetsbelastning.

Ekonomiska mål följs upp i tertialrapporter, i samband med årsredovisning, och i förekommande fall även månadsvis. I vissa fall finns finansiella mål och avkastningskrav, men de senare är ”informella” och följs inte upp formellt. I övrigt följs ekonomin i bolagen också upp löpande vid kontakter mellan Stadskansliet och bolagen. Bolagen anser att de får mycket begränsad återkoppling på den information de lämnar till Kommunstyrelsen/Stadskansliet.

När det gäller styrdokument finns en god grund för uppsikten genom ägardirektiv och bolagsordningar. Intervjuerna visar att Kommunstyrelsen inte följer upp bolagen med avseende på följsamhet mot dessa. I övrigt uppfattar att man vid bolagen att det finns för många styrdokument i staden.

För revisionsrapporterna kan vi konstatera att den auktoriserade revisorns revisionsberättelse och lekmannarevisorns granskningsrapport alltid tas upp styrelserna i samband med beslut om årsredovisningen. I övrigt har förhållandevis få fördjupade granskningar genomförts vid bolagen med begäran om svar.

Bolagen arbetar med intern kontroll, men flertalet bolag har inte planer för intern kontroll som är tagna i styrelsen. Kommunstyrelsen/Stadskansliet följer inte heller upp den interna kontrollen i bolagen. Reglerna för intern kontroll som antogs av Kommunfullmäktige år 2000 innefattar inte bolagen.

När det gäller rollfördelning och resurser/kompetens vid Stadskansliet, har bolagen inga kommentarer. Man anser sig inte ha kunskaper för att kunna uttala sig i dessa frågor.

3.7.3 Stadsrevisionens bedömningar

Inledningsvis konstaterades att kommunstyrelser i flertalet kommuner har en svagare uppsikt över bolagen än över nämnderna, av ett antal olika skäl som har refererats ovan. Bedömningen är att förhållandena är likartade i Borås; uppsikten över nämnderna är betydligt starkare än den är över styrelserna/bolagen. Det pågår en positiv utveckling, men det finns mycket kvar att göra när det gäller att stärka uppsikten över bolagen. Den ändrade lagstiftningen ger anledning att framhålla dessa frågor ytterligare. I de alltjämt gällande reglerna för intern kontroll som antogs år 2000 av Kommunfullmäktige finns inte bolagen med. Detta är en brist. Reglerna skall omfatta bolagen, och det bör framgå att Kommunstyrelsen skall ha uppsikt över den interna kontrollen också i bolagen.

En rutin bör inrättas för att ta in protokollen från bolagens styrelsemöten, och presentera denna information för Kommunstyrelsen. En sådan rutin kan också ha som indirekt syfte att utveckla protokollen.

3.8 Helhetssyn/Koncernfrågor

3.8.1 Inledning

I uppsiktsplikten ligger att en kommunstyrelse har ett helhetsansvar och ett övergripande ansvar. Detta innebär att Kommunstyrelsen skall driva ”koncernfrågor” utifrån en helhetssyn, vilket i sin tur nödvändiggör att Kommunstyrelsen i sin uppsikt involverar både bolagen och nämnderna/förvaltningarna. Inledningsvis konstaterades att Kommunstyrelsen/Stadskansliet på olika sätt har lyft fram koncernfrågorna under senare år.

3.8.2 Intervjuades uppfattning om koncernfrågor

Granskningen visar att uppsikten över nämnder och bolag är olika. Kommunstyrelsen/Stadskansliet framhåller koncernfrågornas och helhetssynens betydelse, men i det faktiska genomförandet av uppsikten är inte – ännu så länge – koncernfrågan så högt prioriterad.

Kommunchefen genomför månadsvis möten med förvaltningschefer och verkställande direktörer för bolagen. Olika former för dessa har prövats. Den allmänna uppfattningen om dem är positiv; cheferna träffar kollegorna och kan utbyta erfarenheter och underhålla nätverket i staden. Samtidigt framhålls att mötena uppfattas som informationsmöten med begränsat utrymme för dialog och gemensamt arbete. En ny ordning har införts med den tvådagars tematiska arbetskonferens som genomfördes i januari 2013 med FC, VD och kommunchef som deltagare. Den nya ordningen beaktas inte i granskningen som avser förhållandena år 2012.

I syfte att stärka greppet om koncernfrågorna finns Koncernledningsgruppen. Granskningen visar att gruppen ses som viktig mot bakgrund av att koncernfrågorna skall lyftas, men intervjuade uppfattar att rollen och uppdraget för gruppen är oklara och behöver förtydligas.

Förvaltningschefer och verkställande direktörer för bolagen är även ledare i Dialogforum, inom vars ram man hanterar tematiska frågeställningar. Även dessa grupper kan sägas ingå som en del i stärkandet av koncernkänslan och helhetsperspektivet. Grupperna och deras verksamhet har inte ingått i granskningen.

3.8.3 Stadsrevisionens bedömning

Stadsrevisionen bedömer att hanteringen av koncernfrågorna successivt har utvecklats, men att ytterligare förbättringar är väsentliga. En bra hantering av koncernfrågorna kräver att uppsikten över bolagen är likvärdig med uppsikten över nämnderna, vilket inte är fallet idag.

En stärkt uppsikt över bolagen ger förutsättningar för en totalt sett utvecklad uppsikt och hantering av koncernfrågor. Stadsrevisionen vill i sammanhanget framhålla vikten av att uppsikten utifrån en helhetssyn innefattar samlade och helhetliga riskbedömningar för koncernen. Ekonomiska och finansiella risker som tas i bolagssektorn kan påverka staden i dess helhet.

De förändringar av lagstiftningen som införs år 2013, och som innebär en stärkt uppsikt över de kommunala bolagen, bör föranleda en uppdatering av reglementet för Kommunstyrelsen. Stadsrevisionen bedömer att det vore lämpligt att i samband med en sådan uppdatering precisera uppsiktens innehåll ytterligare. I dagsläget innehåller reglementet allmänna formuleringar med utgångspunkt från kommunallagen. En precisering skulle kunna innehålla konkretiseringar av hur man genomför uppsikten, och vad man avser med helhetssyn och koncerntänkande. I enlighet med vad som tidigare framhållits är det också av vikt att uppdaterade regler för den interna kontrollen fastställs, och att bolagen omfattas av reglerna.

4. SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Stadsrevisionens sammanfattande bedömningar återfinns i separat rapportsammandrag.

5 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR

Skriftliga källor

- Kommunallagen
- ”God Revisionsred”; SKL 2010
- Revisionsrapporter
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt i Stockholms Stad”; rapport nr 5, februari 2006, Stockholms Stadsrevision och KPMG
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt över nämnderna”, Kalix kommun, december 2009, Kommunrevisionen och KPMG
 - o ”Översiktlig granskning av hur kommunstyrelsen fullgör sin uppsiktsplikt”; Stadsrevisionen i Örebro, februari 2008, PWC
 - o ”Uppföljning av kommunstyrelsens uppsikt över kommunala företag”; Mölndals Stad, 2007, kommunrevisionen och Ernst & Young
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”; Åre kommun, april 2011, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, Varbergs kommun, november 2009, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Vänersborgs kommun, Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, mars 2004, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Uppföljning av tidigare gjord revisionsrapport avseende Granskning över kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, Vänersborgs kommun; november 2011, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Kommunstyrelsens koncernledningsfunktion”, Bodens kommun, mars 2008, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt av kommunens och bolagens verksamhet”, Finspångs kommun, januari 2011, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, Botkyrka kommun; november 2011, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt”, Falkenbergs kommun; juni 2009, Kommunrevisionen och PWC
 - o ”Fördjupningsgranskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt 2011”, Norrköpings kommunrevision och Deloitte
 - o ”Kommunstyrelsens uppsikt”, Växjö kommunrevision och Ernst & Young, november 2010
- Styrdokument
 - o Reglemente för Kommunstyrelsen i Borås Stad
 - o Reglementen för nämnderna i Borås Stad
 - o Ägardirektiv och bolagsordningar för de kommunala bolagen i Borås Stad
 - o Övriga för uppsikten tillämpliga styrdokument i Borås Stad
 - o Reglementen för Kommunstyrelserna i Stockholm, Göteborg och Malmö
- Övriga skriftliga källor
 - o I tillämpliga delar utgör Stadsrevisionens tidigare granskningar en referens i den aktuella granskningen

Muntliga källor

- Intervjuer; sammanlagt 34 personer har intervjuats
 - o Förvaltningscheferna i Borås Stad
 - o Verkställande direktörer för de kommunala bolagen inom Borås Stad
 - o Tjänstemän vid Stadskansliet