Revisorsgrupp 1

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
KF/KS Kansli
Ink. 2005 -04- 18
Dnr: 124-1662/2005
Till: RI

Till
Kommunstyrelsen

Årsrapport avseende revisionen av verksamheten för år 2004

Revisorsgrupp 1 har vid sammanträde den 11 april 2005 behandlat bifogade årsrapport. I rapporten redovisas resultatet av den granskning som har utförts under verksamhetsåret. I rapportdel 1 redovisas granskningsiakttagelser avseende kommunstyrelsens övergripande verksamhet och i rapportdel 2 iakttagelser avseende kommunstyrelsens egen verksamhet. Granskning av bokslutet och årsredovisningen redovisas också i årsrapporten. I bilaga till kommunstyrelsens revisionsberättelse redovisas en sammanfattning av revisorernas iakttagelser från granskningen av stadens sammanlagda verksamhet (årsöversikten).

Innehållet i årsrapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

Utifrån revisionskontorets årsrapport vill vi särskilt framhålla följande:

Ekonomi
Vi vill särskilt uppmärksamma kommunstyrelsen på att verksamhetens nettokostnader (exklusive jämförelsestörande poster) i förhållande till skatteintäkter och statsbidrag i bokslutet uppgår till ca 107%. Kostnaderna överstiger skatteintäkterna med 1 406 mnkr. Tidigare år har stadens finansnetto täckt detta underskott. Årets finansnetto uppgår till 1 229 mnkr.

Vidare har vi noterat att stadsledningskontorets ekonomiska uppföljning av stadsdelsnämndernas verksamhetsområden i huvudsak baseras på budgetavvikelser. Enligt vår uppfattning bör även intäkts- och kostnadsutvecklingen för respektive verksamhetsområde analyseras och redovisas.

Vi anser också att analysen av de nyckeltal som presenteras i årsredovisningen av verksamhetsutvecklingen kopplat till den ekonomiska utvecklingen bör utvecklas liksom avstämningen av budgeterade kvalitativa och kvantitativa mål. Sjukfrånvaron i staden är fortfarande på en hög nivå (ca 10%). Av årsredovisningen framgår inte sjuklönekostnaden för stadens anställda. En analys av sjukfrånvarons orsaker och resultatet av de friskvårds- och rehabiliteringsinsatser som genomförts redovisas inte heller vilket vore önskvärt.

Postadress Stadshuset 105 35 STOCKHOLM
Besöksadress Hantverkargatan 3 A, 1tr
Telefon Vx 08-508 29 000
Telefax 08-508 29 399

Revisionskontoret har för oss redovisat att stadens regler om avskrivning av konstaterade kundförluster avviker från redovisningslagens definition av omsättningstillgångar. Vi rekommenderar att staden fr o m år 2006, då samtliga nämnder använder det nya ekonomisystemet (Agresso), följer redovisningslagens definition och skriver av fordringar äldre än ett år ur bokföringen.

Vi har vid tidigare tillfällen påpekat att staden inte följer redovisningslagen vad avser reglerna för investeringar vid samtliga nämnder. Vi förutsätter att stadens samtliga nämnder kommer att tillämpa reglerna för investeringar fr o m budgetåret 2006.

Attestinstruktion
Flera nämnder har under år 2004 börjat använda stadens nya ekonomisystem (Agresso). Kommunstyrelsen har ännu inte beslutat om ett centralt dokument som reglerar kontroll- och ansvarsnivåer för attest och utanordning. Med hänvisning till att attestinstruktionen med tillämpningsanvisningar är ett viktigt dokument i förvaltningarnas interna kontrollsystem, anser vi att dessa dokument måste tas fram för beslut snarast.

Säkerhet i utbetalningsrutiner
Vi har konstaterat att det fortfarande kvarstår ett flertal brister i kontrollrutinerna av ekonomiskt bistånd i Paraplysystemet. Vi bedömer att det finns ett stort behov av att centrala administrativa riktlinjer och rutiner utformas som höjer säkerheten i utbetalningsrutinerna. Vi anser också att det är angeläget att det sker en kontinuerlig utveckling av systemet för att förbättra den tekniska säkerheten.

Virusmasken Sasser
I maj 2004 drabbades staden av virusmasken "Sasser". Revisionskontoret har tagit del av upprättad incidentrapport, efterföljande analys och förslag till åtgärder. Rapporten och framför allt den efterföljande analysen visar att det i staden har saknats organisation och rutiner för att bedriva såväl ett förebyggande arbete som att hantera en inträffad incident. För detta har komunstyrelsen ett stort ansvar. IT-avdelningens analys har utmynnat i förslag till åtgärder och förslag till ett utvecklingsprojekt som ska ledas av informationssäkerhetschefen. Det är snart ett år sedan Sasser drabbade staden och enligt vår uppfattning borde det konkreta förbättringsarbetet nu ha kommit längre.

Intern kontroll
Lagstiftningen beträffande nämndernas ansvar för den interna kontrollen förtydligades år 2000. Stadens regler för intern kontroll lades fast i Regler för Ekonomisk Förvaltning vid årsskiftet 2000/2001. Sedan dess har nämndernas och bolagsstyrelsernas ledning, styrning och kontroll förändrats. Bland annat har styrsystemet Integrerad Ledning och Styrning (ILS) utvecklats och de IT-tekniska stödsystemen förbättrats.

Avsnittet om intern kontroll i Regler för Ekonomisk Förvaltning med tillhörande anvisningar ger numera inte den vägledning för hur den interna kontrollen ska upprätthållas som nämnder och bolagsstyrelser behöver. Den interna kontrollens samband med ledning och styrning behöver förtydligas. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör låta se över avsnittet om intern kontroll i reglerna.

Vi har också noterat att nämndernas riskanalyser inför upprättandet av internkontrollplanerna måste förbättras.

Kompetensfonden
Vi har i skrivelse till kompetensfondens kansli begärt svar på ett antal frågor rörande rättsliga förutsättningar för Stockholms stads kompetensfond att ge stöd till vissa verksamheter. Juridiska avdelningen har lämnats synpunkter på dessa frågor. Personal- och kvalitetsutskottet beslutade vid sammanträde 2004-11-17 att förelägga kommunfullmäktige ett ärende angående bidrag till friskolor vad gäller IT i skolan. Vidare beslutade personal- och kvalitetsutskottet att överskottsplatser vid olika kurser kan erbjudas privata vårdgivare mot självkostnadspris. Vi kan konstatera att ärendet ännu inte lämnats till fullmäktige. Vi anser att detta är en principiellt viktig fråga som bör föras upp till kommunfullmäktige för beslut så snart som möjligt.

Revisionskontoret har granskat ett antal mindre projekt inom stadsledningskontoret som finansieras med medel från kompetensfonden. Vi har noterat att personalpolitiska avdelningen har påbörjat två projekt i april 2004 (exploatering av organisations- och rollregister, etapp 1 och revisorsstöd, del 1 – förstudie). Ansökan om medel från kompetensfonden har inkommit till kansliet 2004-10-07 och beslut med stöd av delegation har fattats av direktören för kompetensfonden i januari 2005. Vi anser att projekt inte ska påbörjas innan beslut om bidrag från kompetensfonden har fattats. Vi delar också revisionskontorets uppfattning att vissa av kompetensfonden finansierade projekt inom kommunstyrelsens egen verksamhet, bör ingå i normal verksamhet och rymmas inom budgeterade medel.

Styrning av miljöarbetet
Vi anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden har kommit att få ta en alltför stor del i rollen som samordnare av stadens miljöarbete. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning av miljöarbetet utifrån stadens miljöprogram. Det är angeläget att den centrala styrningen av miljöarbetet blir tydligare och samordningen mellan stadsledningskontoret och miljöförvaltningen bättre. Förutsättningen för att kommunstyrelsen ska kunna vara pådrivande i miljöarbetet är att det inom stadsledningskontoret avdelas särskilda resurser för detta. Uppföljningen av miljöprogrammet bör vidare samordnas med tertial- och årsboksluten. Miljöredovisningen bör vara en del av stadens samlade årsredovisning/verksamhetsberättelse.

Miljöavgiftskansliet
Staden har en total fordran på staten med drygt 43 mnkr vad avser miljöavgiftskansliets kostnader. Riksdagen har beslutat att regeringen får avtala med staden om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatt. Vi har noterat att något avtal ännu inte tecknats. Vi anser att det är angeläget att staden snarast tecknar ett avtal som reglerar den ersättning som ska utgå från staten.

Ej verkställda beslut och domar
Vi har i skrivelse till kommunstyrelsen, angående resultatet av granskningen av "ej verkställda beslut och domar – omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad", konstaterat att det finns allvarliga brister i stadens planering och utbyggnad av bostäder med särskild service för personer med funktionshinder. Vi bedömer att det finns stor risk att staden kommer att få betala sanktionsavgifter eftersom det uppskattade behovet vida överstiger utbyggnadstakten de närmaste åren. Mot denna bakgrund ansåg vi att kommunstyrelsen måste se över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan effektiviseras. Kommunstyrelsen har 2004-11-24 yttrat sig över rapporten. Vi anser att kommunstyrelsen inte har lämnat ett tillfredsställande svar över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder kan effektiviseras.

Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor
I årsrapporten har vi redovisat resultatet av den uppföljande granskning av mobbning och annan kränkande behandling i stadens skolor, vilken genomfördes under hösten 2004. Granskningen visar att de flesta elever är nöjda och trivs i skolan, men att förhållandevis många elever ofta känner sig otrygga, saknar kamrater och känner sig utanför. Ca 2-3% eleverna säger också att de ofta blir mobbade i skolan. Vi har därför på nytt framhållit att det finns ett stort behov av en för staden gemensam policy i dessa frågor. Enligt vår mening tillgodoser inte den senast antagna Skolplanen respektive Strategin för elevhälsa de krav som kan ställas på en sådan policy.

Efter att ha tagit del av föredragande borgarrådets förslag till yttrande över granskningsrapporten kan vi konstatera att uppmärksamheten på problemen med mobbning och andra kränkningar inte är tillräcklig på ledande nivå i staden. Med hänsyn till såväl skolans viktiga uppdrag att motverka alla former av kränkande behandling som till ett eventuellt kommande skärpt skadeståndsansvar – vill vi därför ånyo framhålla vikten av en gemensam policy. Enligt vår mening kan en sådan policy med fördel inarbetas i befintliga styrdokument – Skolplanen och/eller Strategin för elevhälsa. Därutöver behövs tydliga riktlinjer för dokumentation, förvaring av handlingar mm i samband med fall av kränkningar.

Slutligen ifrågasätter vi det rimliga i att kommunstyrelsen har fått närmare 100 uppdrag att genomföra under år 2005.

Vi överlämnar såväl kommunstyrelsens årsrapport som årsöversikten till kommunstyrelsen för yttrande i dess olika delar senast den 15 juni 2005.

Stockholm den 11 april 2005

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström
ordförande

Gunilla Axelsson
sekreterare

REVISIONSKONTORET

NR 1 April 2005 DNR 310/30-05

Årsrapport 2004
Kommunstyrelsen

Stadens verksamhet

Stadens ekonomiska resultat är negativt men balanskravet uppnås

Kvaliteten i nämndernas ekonomiska prognoser har blivit bättre

En ny attestinstruktion med tillämpningsvisningar anpassad till ekonomisystemet Agresso måste fastställas

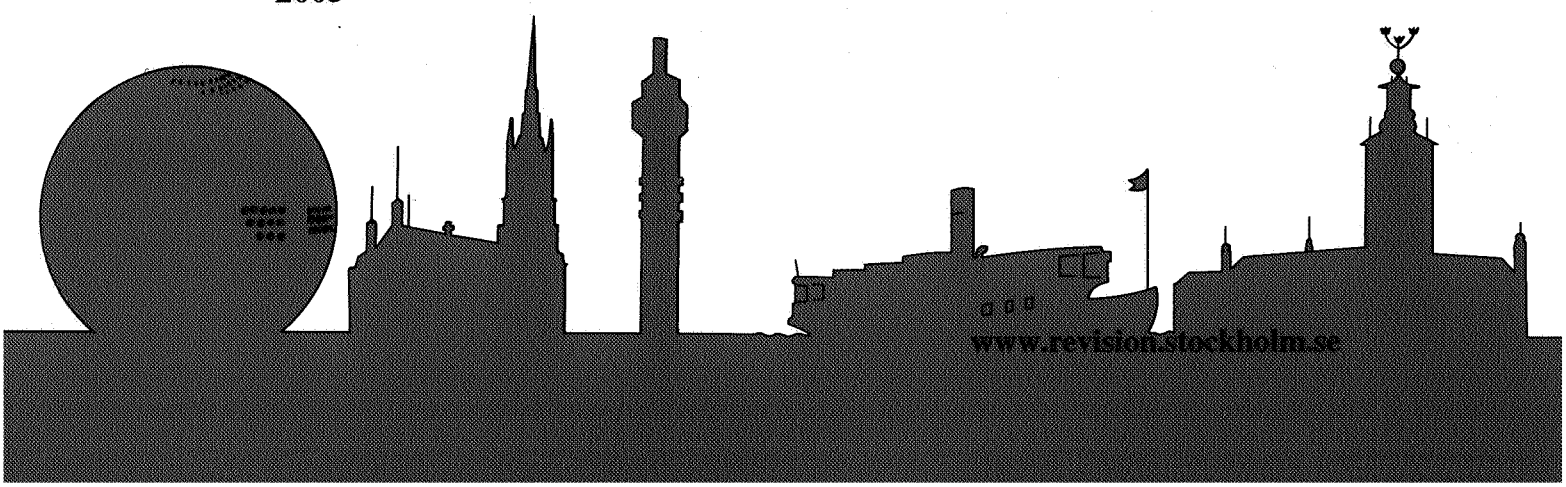
Stadens nämnder måste bli bättre på att göra riskanalyser inför upprättandet av internkontrollplaner

Kommunfullmäktige måste fatta beslut om bidrag till friskolor avseende IT i skolan och inte personal- och kvalitetsutskottet

Stadens egen verksamhet

Bokslutet för den egna verksamheten är rättvisande och den interna kontrollen är tillräcklig

Kommunstyrelsen har närmare 100 uppdrag att genomföra under 2005



Stockholms stads revisionskontor är fackorganet för revision av stadens nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar. Kontoret biträder de förtroendevalda revisorerna som kommunfullmäktige utser för varje mandatperiod. Enligt särskilt beslut av fullmäktige biträder kontoret även de förtroendevalda bolagsrevisorerna i granskningen av stadens bolag.

Årligen upprättas del- och årsrapporter samt revisionsberättelser, där revisionens synpunkter på verksamheten i en nämnd eller styrelse sammanfattas.

Andra viktiga iakttagelser, arbetsresultat m m under löpande år dokumenteras i revisionsrapporter.

Ytterligare enstaka exemplar av denna rapport kan beställas från:

Stockholms stads revisionskontor
Stadshuset
105 35 STOCKHOLM
Internadress Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Tel: 508 29 000 Fax 508 29 399

Till
Kommunstyrelsen

Årsrapport avseende revisionen av verksamheten för år 2004

Revisorsgrupp 1 har vid sammanträde den 11 april 2005 behandlat bifogade årsrapport. I rapporten redovisas resultatet av den granskning som har utförts under verksamhetsåret. I rapportdel 1 redovisas granskningsiakttagelser avseende kommunstyrelsens övergripande verksamhet och i rapportdel 2 iakttagelser avseende kommunstyrelsens egen verksamhet. Granskning av bokslutet och årsredovisningen redovisas också i årsrapporten. I bilaga till kommunstyrelsens revisionsberättelse redovisas en sammanfattning av revisorernas iakttagelser från granskningen av stadens sammanlagda verksamhet (årsöversikten).

Innehållet i årsrapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

Utifrån revisionskontorets årsrapport vill vi särskilt framhålla följande:

Ekonomi
Vi vill särskilt uppmärksamma kommunstyrelsen på att verksamhetens nettokostnader (exklusive jämförelsestörande poster) i förhållande till skatteintäkter och statsbidrag i bokslutet uppgår till ca 107%. Kostnaderna överstiger skatteintäkterna med 1 406 mnkr. Tidigare år har stadens finansnetto täckt detta underskott. Årets finansnetto uppgår till 1 229 mnkr.

Vidare har vi noterat att stadsledningskontorets ekonomiska uppföljning av stadsdelsnämndernas verksamhetsområden i huvudsak baseras på budgetavvikelser. Enligt vår uppfattning bör även intäkts- och kostnadsutvecklingen för respektive verksamhetsområde analyseras och redovisas.

Vi anser också att analysen av de nyckeltal som presenteras i årsredovisningen av verksamhetsutvecklingen kopplat till den ekonomiska utvecklingen bör utvecklas liksom avstämningen av budgeterade kvalitativa och kvantitativa mål. Sjukfrånvaron i staden är fortfarande på en hög nivå (ca 10%). Av årsredovisningen framgår inte sjuklönekostnaden för stadens anställda. En analys av sjukfrånvarons orsaker och resultatet av de friskvårds- och rehabiliteringsinsatser som genomförts redovisas inte heller vilket vore önskvärt.

Postadress
Stadshuset
105 35 STOCKHOLM

Besöksadress
Hantverkargatan 3 A, 1tr

Telefon
Vx 08-508 29 000

Telefax
08-508 29 399

Revisionskontoret har för oss redovisat att stadens regler om avskrivning av konstaterade kundförluster avviker från redovisningslagens definition av omsättningstillgångar. Vi rekommenderar att staden fr o m år 2006, då samtliga nämnder använder det nya ekonomisystemet (Agresso), följer redovisningslagens definition och skriver av fordringar äldre än ett år ur bokföringen.

Vi har vid tidigare tillfällen påpekat att staden inte följer redovisningslagen vad avser reglerna för investeringar vid samtliga nämnder. Vi förutsätter att stadens samtliga nämnder kommer att tillämpa reglerna för investeringar fr o m budgetåret 2006.

Attestinstruktion
Flera nämnder har under år 2004 börjat använda stadens nya ekonomisystem (Agresso). Kommunstyrelsen har ännu inte beslutat om ett centralt dokument som reglerar kontroll- och ansvarsnivåer för attest och utanordning. Med hänvisning till att attestinstruktionen med tillämpningsanvisningar är ett viktigt dokument i förvaltningarnas interna kontrollsystem, anser vi att dessa dokument måste tas fram för beslut snarast.

Säkerhet i utbetalningsrutiner
Vi har konstaterat att det fortfarande kvarstår ett flertal brister i kontrollrutinerna av ekonomiskt bistånd i Paraplysystemet. Vi bedömer att det finns ett stort behov av att centrala administrativa riktlinjer och rutiner utformas som höjer säkerheten i utbetalningsrutinerna. Vi anser också att det är angeläget att det sker en kontinuerlig utveckling av systemet för att förbättra den tekniska säkerheten.

Virusmasken Sasser
I maj 2004 drabbades staden av virusmasken "Sasser". Revisionskontoret har tagit del av upprättad incidentrapport, efterföljande analys och förslag till åtgärder. Rapporten och framför allt den efterföljande analysen visar att det i staden har saknats organisation och rutiner för att bedriva såväl ett förebyggande arbete som att hantera en inträffad incident. För detta har komunstyrelsen ett stort ansvar. IT-avdelningens analys har utmynnat i förslag till åtgärder och förslag till ett utvecklingsprojekt som ska ledas av informationssäkerhetschefen. Det är snart ett år sedan Sasser drabbade staden och enligt vår uppfattning borde det konkreta förbättringsarbetet nu ha kommit längre.

Intern kontroll
Lagstiftningen beträffande nämndernas ansvar för den interna kontrollen förtydligades år 2000. Stadens regler för intern kontroll lades fast i Regler för Ekonomisk Förvaltning vid årsskiftet 2000/2001. Sedan dess har nämndernas och bolagsstyrelsernas ledning, styrning och kontroll förändrats. Bland annat har styrsystemet Integrerad Ledning och Styrning (ILS) utvecklats och de IT-tekniska stödsystemen förbättrats.

Avsnittet om intern kontroll i Regler för Ekonomisk Förvaltning med tillhörande anvisningar ger numera inte den vägledning för hur den interna kontrollen ska upprätthållas som nämnder och bolagsstyrelser behöver. Den interna kontrollens samband med ledning och styrning behöver förtydligas. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör låta se över avsnittet om intern kontroll i reglerna.

Vi har också noterat att nämndernas riskanalyser inför upprättandet av internkontrollplanerna måste förbättras.

Kompetensfonden
Vi har i skrivelse till kompetensfondens kansli begärt svar på ett antal frågor rörande rättsliga förutsättningar för Stockholms stads kompetensfond att ge stöd till vissa verksamheter. Juridiska avdelningen har lämnats synpunkter på dessa frågor. Personal- och kvalitetsutskottet beslutade vid sammanträde 2004-11-17 att förelägga kommunfullmäktige ett ärende angående bidrag till friskolor vad gäller IT i skolan. Vidare beslutade personal- och kvalitetsutskottet att överskottsplatser vid olika kurser kan erbjudas privata vårdgivare mot självkostnadspris. Vi kan konstatera att ärendet ännu inte lämnats till fullmäktige. Vi anser att detta är en principiellt viktig fråga som bör föras upp till kommunfullmäktige för beslut så snart som möjligt.

Revisionskontoret har granskat ett antal mindre projekt inom stadsledningskontoret som finansieras med medel från kompetensfonden. Vi har noterat att personalpolitiska avdelningen har påbörjat två projekt i april 2004 (exploatering av organisations- och rollregister, etapp 1 och revisorsstöd, del 1 – förstudie). Ansökan om medel från kompetensfonden har inkommit till kansliet 2004-10-07 och beslut med stöd av delegation har fattats av direktören för kompetensfonden i januari 2005. Vi anser att projekt inte ska påbörjas innan beslut om bidrag från kompetensfonden har fattats. Vi delar också revisionskontorets uppfattning att vissa av kompetensfonden finansierade projekt inom kommunstyrelsens egen verksamhet, bör ingå i normal verksamhet och rymmas inom budgeterade medel.

Styrning av miljöarbetet
Vi anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden har kommit att få ta en alltför stor del i rollen som samordnare av stadens miljöarbete. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning av miljöarbetet utifrån stadens miljöprogram. Det är angeläget att den centrala styrningen av miljöarbetet blir tydligare och samordningen mellan stadsledningskontoret och miljöförvaltningen bättre. Förutsättningen för att kommunstyrelsen ska kunna vara pådrivande i miljöarbetet är att det inom stadsledningskontoret avdelas särskilda resurser för detta. Uppföljningen av miljöprogrammet bör vidare samordnas med tertial- och årsboksluten. Miljöredovisningen bör vara en del av stadens samlade årsredovisning/verksamhetsberättelse.

Miljöavgiftskansliet
Staden har en total fordran på staten med drygt 43 mnkr vad avser miljöavgiftskansliets kostnader. Riksdagen har beslutat att regeringen får avtala med staden om ersättning från staten för kostnader för försöket med trängselskatt. Vi har noterat att något avtal ännu inte tecknats. Vi anser att det är angeläget att staden snarast tecknar ett avtal som reglerar den ersättning som ska utgå från staten.

Ej verkställda beslut och domar
Vi har i skrivelse till kommunstyrelsen, angående resultatet av granskningen av "ej verkställda beslut och domar – omsorgen om funktionshindrade i Stockholms stad", konstaterat att det finns allvarliga brister i stadens planering och utbyggnad av bostäder med särskild service för personer med funktionshinder. Vi bedömer att det finns stor risk att staden kommer att få betala sanktionsavgifter eftersom det uppskattade behovet vida överstiger utbyggnadstakten de närmaste åren. Mot denna bakgrund ansåg vi att kommunstyrelsen måste se över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan effektiviseras. Kommunstyrelsen har 2004-11-24 yttrat sig över rapporten. Vi anser att kommunstyrelsen inte har lämnat ett tillfredsställande svar över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder kan effektiviseras.

Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor
I årsrapporten har vi redovisat resultatet av den uppföljande granskning av mobbning och annan kränkande behandling i stadens skolor, vilken genomfördes under hösten 2004. Granskningen visar att de flesta elever är nöjda och trivs i skolan, men att förhållandevis många elever ofta känner sig otrygga, saknar kamrater och känner sig utanför. Ca 2-3% eleverna säger också att de ofta blir mobbade i skolan. Vi har därför på nytt framhållit att det finns ett stort behov av en för staden gemensam policy i dessa frågor. Enligt vår mening tillgodoser inte den senast antagna Skolplanen respektive Strategin för elevhälsa de krav som kan ställas på en sådan policy.

Efter att ha tagit del av föredragande borgarrådets förslag till yttrande över granskningsrapporten kan vi konstatera att uppmärksamheten på problemen med mobbning och andra kränkningar inte är tillräcklig på ledande nivå i staden. Med hänsyn till såväl skolans viktiga uppdrag att motverka alla former av kränkande behandling som till ett eventuellt kommande skärpt skadeståndsansvar – vill vi därför ånyo framhålla vikten av en gemensam policy. Enligt vår mening kan en sådan policy med fördel inarbetas i befintliga styrdokument – Skolplanen och/eller Strategin för elevhälsa. Därutöver behövs tydliga riktlinjer för dokumentation, förvaring av handlingar mm i samband med fall av kränkningar.

Slutligen ifrågasätter vi det rimliga i att kommunstyrelsen har fått närmare 100 uppdrag att genomföra under år 2005.

Vi överlämnar såväl kommunstyrelsens årsrapport som årsöversikten till kommunstyrelsen för yttrande i dess olika delar senast den 15 juni 2005.

Stockholm den 11 april 2005

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström
ordförande

Gunilla Axelsson
sekreterare

INNEHÅLL

Rapportförteckning
Avvikelserapport 1/2004 för Kommunstyrelsen (juni 2004)
Avvikelserapport 2/2004 för Kommunstyrelsen (oktober 2004)
Årsrapport 2004 för Kommunstyrelsen (nr 1 april 2005)

Bilaga 1	Rapport över granskning av intern kontroll inom internbanken
Bilaga 2	Rapport över granskning av årsbokslut 2004-12-31 för internbanken
Bilaga 3	Förteckning över samtliga revisionsrapporter 2004/2005

Inledning

1 Årets granskning

I denna *årsrapport* redovisas det samlade resultatet av revisionskontorets granskning av kommunstyrelsens övergripande verksamhet och en sammanfattning av granskningsresultatet avseende stadens nämnder och bolag för år 2004.

Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom följande områden:

- Kommunstyrelsens styrning och uppföljning av stadens verksamhet och ekonomi
- Stockholms stads huvudbokslut, årsredovisning och stadens sammanställda redovisning för år 2004

Revisionen genomförs i enlighet med kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt i enlighet med stadens revisionsstadga och god revisionssed i kommunal verksamhet. Revisionens inriktning och omfattning fastställs av de förtroendevalda revisorerna i den årliga revisionsplanen.

Revisionskontorets iakttagelser och samlade bedömning redovisas och kommenteras under respektive avsnitt i rapporten.

Revisionskontoret har även följt upp kommunstyrelsens åtgärder med anledning av tidigare revisionsrapporter.

Årsrapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

2 Årsrapport 2004

I föreliggande rapport redovisas resultatet av 2004 års granskning i två rapportdelar, nämligen

1. Redovisning av granskningsresultatet avseende kommunstyrelsens övergripande verksamhet mm
2. Redovisning av granskningsresultatet avseende kommunstyrelsens egen verksamhet och granskningsresultatet avseende KF/KS-kansli

Rapportdel 1

Redovisning av granskningsresultatet avseende kommunstyrelsens övergripande verksamhet

1 Styrning, uppföljning och kontroll av stadens verksamhet och ekonomi

Granskningen inom detta område har inriktats på att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av den övergripande verksamheten och ekonomin har varit tillfredsställande, d v s om verksamheten har bedrivits i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om anslag, mål och riktlinjer mm.

1.1 Prognossäkerhet

I tabellen nedan redovisas för stadsdelsnämnderna årets två prognoser efter stadsledningskontorets korrigeringar och tillstyrkta budgetjusteringar samt budgetavvikelse enligt bokslutet.

Mnkr	Budgetavvikelse tertialrapport 1	Budgetavvikelse tertialrapport 2	Budgetavvikelse bokslut 2004
Anslag 1	-161,6	-130,3	-7,5
Anslag 2	-183,4	-210,1	-220,7
Totalt	**-345,0**	**-340,1**	**-228,2**

Tabellen visar att den negativa avvikelsen för anslag 1 blev mindre än vad som prognostiserats i de båda tertialrapporterna. För anslag 2 blev dock underskottet större.

Budgetavvikelsen i bokslutet för anslag 1 blev 122,8 mnkr lägre jämfört med prognosen i tertialrapport 2. För anslag 2 blev avvikelsen i bokslutet 10,6 mnkr högre jämfört med tertialrapport 2.

Revisionskontoret kan konstatera att kvaliteten i stadsdelsnämndernas lämnade prognoser är bättre jämfört med föregående år då motsvarande avvikelse uppgick till 223,6 mnkr för anslag 1 och med 24,4 mnkr för anslag 2.

Facknämndernas ekonomiska prognoser håller generellt sätt en relativt hög kvalitet. Kommunstyrelsen redovisar dock en förhållandevis stor avvikelse för den egna verksamheten, 54 mnkr, mellan prognosen i tertialrapport 2 och bokslutet.

1.2 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

Stadsledningskontoret har utfärdat detaljerade anvisningar för hur nämnderna ska redovisa sitt ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat i tertialrapporterna och i sina verksamhetsberättelser. Uppföljningarna utgår från kommunfullmäktiges fem övergripande inriktningsmål.

Genom stadsledningskontorets månatliga rapportering av stadens intäkts- och kostnadsutveckling och de månatliga finansrapporterna samt de sammanställda tertialrapporterna får kommunstyrelsen en god bild av såväl stadens ekonomi som verksamhet.

Enligt revisionskontoret kan den ekonomiska uppföljningen i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2005-02-24 "Bokslut 2004 för Stockholm stad med verksamhetsberättelse" utvecklas. Den ekonomiska redovisningen av stadsdelsnämndernas verksamhetsområden baseras i huvudsak på budgetavvikelser. Enligt revisionskontorets uppfattning bör även kostnads- och intäktsutvecklingen för respektive verksamhetsområde analyseras och redovisas.

2 Stockholms stads huvudbokslut, årsredovisning och stadens sammanställda redovisning för år 2004

2.1 Inledning

Attestinstruktion med tillämpningsanvisningar
Revisionskontoret har under året följt stadens arbete med att införa det nya ekonomisystemet Agresso. Bokslutet är sammanställt med dels uppgifter från ekonomisystemet EDIT, dels från Agresso. Bokslutsarbetet har i huvudsak fungerat bra enligt uppgift från stadsledningskontoret.

Vid granskningen av tertialrapport 2 konstaterade revisionskontoret att trots att flera förvaltningar tillämpar det nya ekonomisystemet så saknas ett fastställt dokument som reglerar kontroll- och ansvarsnivåer för attest och utanordning mm. Av stadsledningskontorets yttrande (2004-11-18) framgår att "stadsledningskontoret under året har utarbetat ett nytt attestreglemente och överlämnar det till kommunstyrelsen inom kort".

Revisionskontoret konstaterar nu att något attestreglemente ännu inte har behandlats av kommunstyrelsen. Med hänvisning till att attestinstruktionen med tillämpningsanvisningar är ett viktigt dokument i förvaltningarnas interna kontrollsystem, anser revisionskontoret att dessa dokument måste tas fram för beslut snarast.

2.2 Stockholms stads huvudbokslut för år 2004

Revisionskontoret har granskat stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2005-03-24, "Bokslut 2004 för Stockholms stad med verksamhetsberättelse".

I stadens huvudbokslut ingår boksluten för stadsledningskontoret, stadskassan, finansförvaltningen och internbanken samt stadens övriga förvaltningar. Internbankens bokslut och verksamhet har granskats av konsult. Revisionskontoret har granskat övriga bokslut som ingår i stadens bokslut.

Kommunstyrelsen behandlade stadens bokslut 2005-04-06.

Stadens bokslut följer redovisningslagen och stadens anvisningar vad beträffar uppställning och innehåll. Tydliga och informativa noter finns till samtliga poster i resultat- och balansräkningen. Analysen av intäkts- och kostnadsutvecklingen jämfört med föregående bokslut ger en bra bild av förändringarna mellan åren.

Liksom tidigare år har revisionskontoret konstaterat att redovisningslagen följs med undantag av reglerna för investeringar, som inte tillämpas för stadsdelsnämnderna och stadsbyggnadsnämnden. Revisionskontoret förutsätter att stadens samtliga nämnder kommer att tillämpa reglerna för investeringar fr o m budgetåret 2006.

Vidare tillämpas inte Rådets för kommunal redovisning rekommendation nr 13 angående redovisning av leasingavtal. Arbete med att sammanställa samtliga leasingavtal som tecknats av stadens nämnder pågår och kommer att redovisas i stadens bokslut för år 2005 enligt stadsledningskontoret.

Slutskatteavräkningen för år 2004 har beräknats enligt Svenska Kommunförbundets prognos och staden avviker därmed från Rådets för kommunal redovisning rekommendation nr 4.1 som anger att Ekonomistyrningsverkets prognos ska användas. Med hänvisning till att Svenska Kommunförbundets prognos kommer senare än Ekonomistyrningsverkets och att Kommunförbundets prognos för år 2003 överensstämde bättre med utfallet är revisionskontorets bedömning att avsteget från Rådets rekommendation är motiverat.

2.3 Resultaträkningen

Resultaträkning (mnkr)	**2004**	**2003**
Verksamhetens intäkter	7 571,7	7 265,6
Jämförelsestörande intäkter	470,7	67,1
Verksamhetens kostnader	- 33 443,5	-32 530,6
Jämförelsestörande kostnader	-451,9	-73,3
Avskrivningar	-433,0	-407,7
Verksamhetens nettokostnader	***-26 286,0***	***-25 679,0***
Skatteintäkter + statsbidrag	24 590,9	24 313,1
Finansnetto	1 228,9	1 471,1
Resultat efter skatter och finansnetto	***-466,2***	***105,1***
Ianspråktagna avsättningar	283,7	397,6
Avsättningar	-60,3	-497,6
Årets resultat	**-242,8**	**5,1**

Rätt periodiserat
Revisionskontoret har konstaterat att förvaltningarnas rutiner för periodisering av intäkter/inkomster och kostnader/utgifter generellt sett har förbättrats och att periodiseringar har skett i tillräcklig omfattning.

Avsättningar
Under året har avsättningar tagits i anspråk med 283,7 mnkr (397,6 mnkr år 2003).

- Av avsättningen *för boende äldre, funktionshindrade och psykiskt funktionshindrade* om 705,9 mnkr har 101,3 mnkr utnyttjats och 55 mnkr återförts till resultatet sedan det konstaterats att framtida kostnader inom dessa områden inte beräknas uppgå till avsatta belopp. Kvarstående avsättning uppgår totalt till 549,6 mnkr.
- För åtgärder att *minska barnomsorgskön* har ianspråktagits 47,1 mnkr. I årets bokslut har ytterligare 30,0 mnkr avsatts. Avsättningen uppgår därefter till 141,1 mnkr.
- Av avsatta medel för *omstruktureringskostnader* om 5,0 mnkr har 1,0 mnkr ianspråktagits.
- Utnyttjad avsättning *ventilationsinsatser i skolor* uppgår till 2,6 mnkr. Eftersom framtida kostnader inte beräknas uppgå till avsatt belopp har 50 mnkr återförts till resultatet. Kvarstående avsättning uppgår till 140,1 mnkr.
- Avsättningen för *åtgärder bostadsanpassningsbidragskö* (37 mnkr) har tagits i anspråk med 8,5 mnkr.
- Ur *Miljömiljarden* på 1 100 mnkr har 9,5 mnkr disponerats.
- Någon disposition ur avsättningarna för *pensionskostnader* och *infrastrukturella kostnader* har inte skett under året.
- Avsättningen för *begravningsavgifter* har ianspråktagits med 8,8 mnkr.
- Renhållningsnämndens överskott har avsatts om 30,3 mnkr. Totalt uppgår överskottet till 64,2 mnkr. Revisionskontoret har uppmanat nämnden att noga följa kostnads- och intäktsutvecklingen och för kommande år föreslå taxor som leder till nollresultat.

Revisionskontoret kan konstatera att rutinerna för fördelning av tilläggsanslag och uppföljning av hur medel från avsättningarna används fungerar tillfredsställande. De nämnder som erhåller tilläggsanslag från avsättningarna redovisar nedlagda kostnader till stadsledningskontoret och anslag som inte utnyttjas återredovisas.

Enligt revisionskontorets bedömning uppfyller även årets avsättningar de kriterier som anges i kommunala redovisningslagens §11.

Årets resultat
Årets redovisade resultat för staden totalt efter avsättningar uppgår till -242,8 mnkr och är enligt revisionskontorets bedömning i allt väsentligt rättvisande.

I årets resultat ingår kostnaderna för kompetensfonden med 307,6 mnkr. Kompetensfonden finansieras genom disposition av eget kapital enligt beslut av Kommunfullmäktige. Stadens nämnder har under året erhållit bidrag till olika projekt med sammanlagt 218,7 mnkr varav 88,6 mnkr utgör ersättning för vikariekostnader i samband med utbildningar.

Verksamhetens nettokostnader (exklusive jämförelsestörande poster och kompetensfonden) i förhållande till skatteintäkter + statsbidrag uppgår i bokslutet till ca 107%. Kostnaderna överstiger skatteintäkterna med 1 406,3 mnkr. Stadens finansnetto uppgår till 1 228,9 mnkr. Nedanstående tabell visar utvecklingen från bokslutet för år 2000.

2000-12-31	99%
2001-12-31	101%
2002-12-31	103%
2003-12-31	106%
2004-12-31	107%

Balanskravet
I resultaträkningen redovisas att staden uppnår balanskravet genom dels disposition av det egna kapitalet för att täcka kostnaderna för Kompetensfonden, dels täcka kostnaderna för stadsdelsförnyelse med realisationsvinster. Enligt reglerna har också årets realisationsvinster frånräknas resultatet. Årets resultat enligt balanskravet uppgår därefter till 2,3 mnkr.

Enligt revisionskontorets bedömning har balanskravet uppnåtts i årets bokslut. I tjänsteutlåtandet lämnas en utförlig redogörelse för hur staden uppfyllt balanskravet.

2.4 Balansräkningen

Balansräkning (mnkr)	**2004**	**2003**
Anläggningstillgångar	59 210,0	60 992,0
Omsättningstillgångar	15 819,6	15 650,3
Summa tillgångar	**75 029,6**	**76 642,2**
Summa eget kapital	46 921,3	47 164,2
Summa avsättningar	5 844,1	6 797,5
Summa långfristiga skulder	7 454,9	10 831,0
Summa kortfristiga skulder	14 809,3	11 849,5
Summa eget kapital och skulder	**75 029,6**	**76 642,2**

Anläggningstillgångar

Exploateringsfastigheter
I årets bokslut redovisas exploateringsfastigheter till ett värde av 721,4 mnkr som en anläggningstillgång enligt revisionskontorets rekommendation vid bokslutsgranskningen år 2003.

Maskiner och inventarier
Vid tidigare års granskning har revisionskontoret noterat att staden inte har någon redovisning av leasingavtal för t ex kopiatorer, datorer, bilar mm. Staden följer därmed inte Rådets för kommunal redovisning rekommendation nr 13 "Redovisning av leasingavtal" som gäller fr o m räkenskapsåret 2003.

Arbete pågår med att sammanställa stadens åtaganden och redovisning kommer enligt stadsledningskontoret att ske i bokslutet för år 2005.

Revisionskontoret har under ett antal år granskat att stadens nämnder har aktuella inventarieförteckningar över stöldbegärliga inventarier och att inventering görs regelbundet. Flertalet förvaltningar har aktuella inventarieförteckningar. Några förvaltningar har dock endast förteckning över datorer och mobiltelefoner. Sju förvaltningar saknar inventarieförteckningar.

Omsättningstillgångar

Exploateringsfastigheter

Kvarstående värde på de småhustomträtter som redovisas som omsättningstillgång uppgår till 176,0 mnkr och avser beräknad framtida försäljningsinkomst. Försäljning av tomträtter för småhus uppgick under året till 182,4 mnkr. Realisationsförlusten på dessa tomträtter uppgick till 63,7 mnkr. Den totala realisationsförlusten för åren 1999-2004 uppgår till 5,6 miljarder kronor.

Kundfordringar

Av de redovisade kundfordringarna på 610,0 mnkr har 70,9 mnkr bedömts vara osäkra (12%). Omsättningstillgångar är enligt redovisningslagen fordringar som förfaller inom ett år. Enligt stadens regler ska en konstaterad kundförlust skrivas av senast efter tre år. Nämnderna har följt stadens anvisning om nedskrivning av kundfordringar. Den procentuella andelen av obetalda fakturor äldre än ett år varierar mycket. Stadsdelsförvaltningarna har förhållandevis hög andel. Revisionskontoret rekommenderar att staden fr o m år 2006 följer redovisningslagens definition vad gäller omsättningstillgångar/kundfordringar och skriver av fordringar äldre än ett år ur bokföringen.

Revisionskontoret har noterat att det inte finns någon åldersanalysrapport i det nya redovisningssystemet Agresso. Detta är en brist som måste åtgärdas.

Fordringar på staten

Kommunfullmäktige antog 2003-06-02 ett förslag om försök med miljöavgifter. Ett genomförandekansli kallat Miljöavgiftskansliet har inrättats med uppgiften att i samverkan med berörda aktörer planera, genomföra och följa upp försöket med miljöavgifter (trängselskatter).

Staden har en total fordran på staten på 42,3 mnkr vad avser Miljöavgiftskansliet kostnader. Riksdagen har beslutat att Regeringen får avtala med staden om ersättning från staten för kostnaderna för försöket med trängselskatt. Revisionskontoret har noterat att något avtal ännu inte har tecknats. Med hänvisning till den osäkerhet som råder om försökets genomförande anser revisionskontoret att det är angeläget att staden snarast tecknar ett avtal som säkerställer att staden får ersättning för hittills har nedlagda kostnader för försöket.

Förskottskassor
Enligt förteckning över utlämnade förskottskassor, som totalt uppgår till 12,9 mnkr, avser 2,4 mnkr förskottskassor för klienters egna medel. Revisionskontorets rekommendation att stadsledningskontoret bör göra en översyn av behovet av förskottskassor för egna medel kvarstår.

Avsättningar
Av bokslutsärendet framgår vilka avsättningar som har tagits i anspråk under året.

Årets avsättningar uppgår till 60,3 mnkr, (se redogörelsen under avsnittet om resultaträkningen). Totalt uppgår avsättningar i stadens bokslut till 4 785,3 mnkr.

Stadens skuld för semesterlöner och okompenserad övertid
Semesterlöneskulden har ökat med 5% och den okompenserade övertiden med 4% jämfört med tidigare år. Revisionskontoret har noterat att vissa förvaltningar har relativt stor skuld i genomsnitt per anställd vad avser okompenserad övertid. Regler för hur mycket man får spara eller under hur lång tid finns inte i reglerat i något avtal. Staden har inte heller givit ut några direktiv som gäller okompenserad övertid. Revisionskontoret rekommenderar att stadsledningskontoret uppmanar förvaltningarna att se över rutinerna för uttag av okompenserad övertid och i samband med detta lämnar rekommendationer om hur mycket övertid som får sparas och under hur lång tid.

2.5 Investeringsredovisning

Enligt den kommunala redovisningslagen ska förvaltningsberättelsen innehålla en samlad redovisning av stadens investeringsverksamhet.

I bokslutsärendet finns en redogörelse för större investeringsprojekt under rubriken "Investeringsplan". Nämndernas nettoinvesteringar uppgår till 2 363,3 mnkr. Avvikelse i förhållande till investeringskalkylen med kortfattad analys av orsakerna redovisas för respektive nämnd. Redogörelsen utgör underlag till förvaltningsberättelsen till årsredovisningen.

Revisionskontorets kommentarer
Under flera år har revisionskontoret konstaterat att redovisningen av stadens investeringsverksamhet bör utvecklas för att stadens årsredovisning med förvaltningsberättelse ska uppfylla redovisningslagens krav. En redogörelsen för avslutade projekt som omfattar totalkalkyl för respektive investering med analys av avvikelser bör lämnas. För pågående större projekt bör redogörelsen omfatta årets investeringsutgift med en prognos för färdigställandet.

2.6 Internbankens bokslut för år 2004

Konsulter har granskat den interna kontrollen inom internbanken. Rapporten redovisas i ***bilaga 1***.

Granskningen av internbankens bokslut redovisas i ***bilaga 2***. Av konsulternas granskningsrapport framgår följande:

Vid granskningen av årsbokslutet 2004-12-31 har det inte påträffats några förhållanden som innebär att internbankens redovisade resultat och ställning skulle vara felaktigt i någon väsentlig omfattning.

2.7 Stadens årsredovisning för år 2004

Årsredovisningen är kommunstyrelsens sammanfattning till kommunfullmäktige av årets utfall av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut.

Enligt den kommunala redovisningslagen ska förvaltningsberättelsen i årsredovisningen omfatta också sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Revisionskontoret har granskat ett koncept till årsredovisning 2004. Granskningen omfattar kontroll av att resultat- och balansräkningens uppgifter och noter överensstämmer med stadens bokslut och stadens sammanställda redovisning för år 2004 och i övrigt innehåller de uppgifter som den kommunala redovisningslagen kräver. I granskningen ingår inte granskning av budgetavräkning och nyckeltal.

Revisionskontorets kommentarer
Uppgifterna i årsredovisningen överensstämmer med stadens bokslut och den sammanställda redovisningen. Avsnittet om ekonomi innehåller omvärldsanalys och en ekonomisk och finansiell analys. I den ekonomiska analysen för staden lämnas en bra redogörelse och analys av årets resultat med förklaringar till intäkts- och kostnadsutvecklingen jämfört med föregående år.

Förvaltningsberättelsen innehåller en redogörelse för förhållanden som är viktiga för bedömningen av stadens ekonomi och ställning liksom information om väsentliga händelser som inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut. Uppgifter om leasing av anläggningstillgångar saknas dock.

I avsnittet "Staden som arbetsgivare" och "Medarbetarna i siffror" lämnas upplysningar om väsentliga personalförhållanden. Sjukfrånvaron redovisas i enlighet med lag. Uppgift om sjuklönekostnaden för staden saknas liksom en analys av sjukfrånvarons orsaker och resultatet av de friskvårds- och rehabiliteringsinsatser som genomförts.

Den samlade redovisningen av stadens investeringsverksamhet uppfyller inte helt redovisningslagens krav. Avstämning mellan kommunfullmäktiges budget och det verkliga utfallet liksom totalkalkyl för respektive större investering saknas. Redovisningen bör också kompletteras med årets investeringsutgift för fleråriga investeringar liksom uppgift om färdigställandet.

I årsredovisningen presenteras ett antal nyckeltal. Revisionskontoret anser att analysen av verksamhetsutvecklingen kopplat till den ekonomiska utvecklingen bör utvecklas liksom avstämning av budgeterade kvantitativa och kvalitativa mål mot verkligt utfall.

Förvaltningsberättelsen omfattar också upplysningar om fem verksamhetsstiftelser som Stockholms stad har rättsligt bestämmande inflytande i.
De berörda stiftelserna ingår inte i den sammanställda redovisningen utan redovisas separat med uppgift om bidrag från staden, intäkter och kostnader, årets resultat efter dispositioner och balansomslutning. Till stiftelsen Hotellhem i Stockholm har staden lämnat ett bidrag om 17 mnkr och till Stiftelsen Stridbergsmuseet ett bidrag om 4 mnkr för år 2004.

Revisionskontoret bedömer att det övergripande syftet med årsredovisningen, att den ska ge fullmäktige, kommuninnevånarna och även andra intressenter information om verksamhetsåret 2004, har uppnåtts.

2.8 Stadens sammanställda redovisning för år 2004

Enligt den kommunala redovisningslagen ska den sammanställda redovisningen innehålla en resultaträkning som är en sammanställning av kommunens resultaträkning och resultaträkningarna för de övriga juridiska personer i vilka kommunen har ett betydande inflytande. Redovisningen ska också innehålla en balansräkning som uppfyller ovanstående krav.

Syftet med att upprätta en sammanställd resultat- och balansräkning är att ge en helhetsbild av kommunens ekonomiska ställning, oberoende av i vilken juridisk form verksamheten bedrivs.

Stadens redovisningsprinciper ska vara vägledande vid upprättandet av den sammanställda redovisningen. Redovisningen av pensionsåtaganden utgör ett undantag från denna princip.

Om avvikelser föreligger ska i årsredovisningens tilläggsupplysningar lämnas om olikheter i redovisningsprinciper och orsaken till att justeringar inte skett.

I den sammanställda redovisningen ingår boksluten för Stadshuskoncernen, Stockholms stad och övriga bolag inom staden. Bolagens årsredovisningar har granskats av respektive auktoriserad revisor. Stadens bokslut har granskats av revisionskontoret.

Årets resultat i kommunkoncernen uppgår till - 153 mnkr. Staden redovisar ett negativt resultat på –243 mnkr och koncernen Stockholms Stadshus AB redovisar ett positivt resultat om 600 mnkr. Efter eliminering av koncerninterna mellanhavanden, som främst består av aktieutdelning uppkommer ett negativ resultat för kommunkoncernen.

Revisionskontorets kommentarer

Enligt revisionskontorets bedömning uppfyller den sammanställda redovisningen syftet att ge en helhetsbild av stadens ekonomiska ställning, resultat och åtaganden.

Den sammanställda redovisningen har mycket kortfattat kommenterats i bokslutet. I årsredovisningen för staden lämnas en mer detaljerad redogörelse för verksamhet och ekonomi i stadens aktiebolag och där lämnas också upplysning om eventuella olikheter i redovisningsprinciper.

Staden följer i allt väsentligt den kommunala redovisningslagen och rekommendation Nr 8 (Sammanställd redovisning) utgiven av Rådet för kommunal redovisning. Dock ingår inte stadens stiftelser i den sammanställda redovisningen. I stadens årsredovisning finns en redovisning av de verksamhetsstiftelser där staden har betydande inflytande med uppgift om verksamhet och ekonomi. Enligt revisionskontorets bedömning uppfyller staden därmed redovisningslagens krav och rådets rekommendation.

3 Revisionsrapporter

Nedan redovisade projektrapporter som berör kommunstyrelsen

Så tycker föräldrar och personal om fritidshemmen i Stockholms stad

Revisionskontoret har under några år granskat barnomsorgen – förskolan – i Stockholms stad, både den kommunalt och den enskilt drivna. Resultaten av dessa granskningar finns redovisade i revisionsrapporterna med nr 2001:16, 2002:12 och 2003:8. Under 2004 har turen kommit till skolbarnsomsorgen – fritidshemmen. Denna granskning redovisas rapporten ***Så tycker föräldrar och personal om fritidshemmen i Stockholms stad*** (Rapport nr 7, maj 2004).

I granskningen av fritidshemmen har främst ingått en omfattande enkätundersökning med syfte att ta reda på hur dels personal, dels föräldrar med barn på "fritis" ser på situationen vid fritidshemmen. Syftet har också varit att med utgångspunkt från enkätsvaren bedöma om lagens krav och stadens mål och ambitioner för verksamheten är uppfyllda.

Resultaten av personal- och föräldraenkäten ger en mycket oroande bild av fritidshemsverksamheten i Stockholms stad. Även om både föräldrar och personal är nöjda med barnens trivsel och trygghet så finns ett stort missnöje med de förutsättningar under vilka verksamheten bedrivs.

Barngrupperna är för stora, personaltätheten för låg och lokalerna anses ofta inte vara ändamålsenliga för verksamheten. Relativt många föräldrar oroar sig också för säkerheten på fritidshemmen. De enskilda fritidshemmen får genomgående bättre betyg än de kommunala. Stadens beslut om kvalitetsgarantier har inte slagit igenom vid fritidshemmen. Skolverkets *Allmänna råd för fritidshem* verkar var relativt okända i verksamheten.

Revisorsgrupperna 3 och 4 överlämnade rapporten i maj 2004 för yttrande till utbildningsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder och anförde bl.a. följande:

> "Revisorerna delar revisionskontorets uppfattning att den nu genomförda granskningen ger anledning att ifrågasätta om stadens fritidshem kan leva upp till lagens krav och stadens mål och ambitioner. Bilden av en verksamhet med tecken på allvarliga brister känns igen från de granskningar som revisionen tidigare gjort inom förskolan. Vidare konstaterar vi att andelen anställda med pedagogisk högskoleutbildning minskat kraftigt under åren 1997 – 2002, vilket enligt vår mening är en oroande utveckling.
>
> Vi har på nytt noterat stora skillnader i föräldra- och personalomdömen mellan kommunal och enskild verksamhet. Vi anser att detta är frågor som snarast måste genomlysas ordentligt. Vi anser att utbildningsnämnden i samråd med stadsdelsnämnderna har ett stort ansvar för att uppmärksamt följa och utvärdera utvecklingen inom fritidshemmen samt att också påtala brister och verka för att nödvändiga åtgärder vidtas.
>
> Vi kan vidare konstatera att det är förenat med betydande svårigheter att få fram relevanta nyckeltal och tillförlitliga uppgifter om ekonomi och verksamhet. Detta gäller särskilt då jämförelser ska göras mellan stadsdelsnämnder och mellan olika år. Kommunstyrelsen har en central roll i detta sammanhang."

Utbildningsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder har under hösten 2004 inkommit med yttrande. Alla nämnder utom en stadsdelsnämnd instämmer i huvudsak i de synpunkter som revisorerna och revisionskontoret fört fram. I fråga om bemanning, barngruppstorlekar och resurser bekräftar nämnderna den bild av missnöje som föräldrar och personal givit i enkätsvaren. Många nämnder lyfter också fram personalens behov av kompetensutveckling och framhåller att de saknar egna resurser för detta ändamål. Några föreslår därför att utbildningar ordnas inom ramen för Kompetensfonden. Vidare tar flera av nämnderna upp behovet av bättre nyckeltal och andra instrument för uppföljning och utvärdering. Bättre centralt fastställda verksamhetsmått och nyckeltal efterlyses.

Stadens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år
(Revisionsrapport nr 1, februari 2005)

Revisionskontoret har granskat stadens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år för att ta reda på om staden har tillförlitliga system och effektiva rutiner för att kunna ta sitt uppföljningsansvar för de ungdomar som inte söker till gymnasieskolan.

Av revisionsrapporten framgår att ansvaret för uppföljning av dessa ungdomar som står utanför gymnasieskolan inte är tillräckligt känt inom stadsdelnämnderna. Ansvaret åvilar enligt kommunfullmäktigebeslut stadsdelsnämnderna men har inte reglerats i nämndernas styrdokument.

Staden har inte en samlad kunskap om vad de ungdomar gör som är mellan 16 och 20 år och inte går i gymnasieskolan. Granskningen visade att det saknas rutiner för att följa upp dessa ungdomar trots att kommunfullmäktige har givit utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna i uppdrag att ta fram rutiner för att följa dessa ungdomar. Enligt revisionskontoret måste rutiner för uppföljning omgående upprättas. Det saknas också en samlad bild för hela staden om vilka åtgärder som staden erbjuder de ungdomar som står utanför arbetsmarknaden.

Rapporten har skickats till kommunstyrelsen för yttrande senast den 15 april 2005.

Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor
Jämförelse av resultaten från två elevenkäter år 2000 och 2004
(Rapport nr 2, februari 2005)

Hösten 2000 granskade revisionskontoret arbetet mot mobbning och annan kränkande särbehandling vid sexton kommunala skolor – tretton grundskolor inom fem stadsdelsnämnder samt tre gymnasieskolor inom utbildningsnämnden. I granskningen ingick bl a en enkätundersökning till drygt 1 400 elever. Hösten 2004 har enkätundersökningen genomförts på nytt vid samma skolor och motsvarande klasser. Under våren 2005 kommer enkätundersökningen att följas upp genom intervjuer med elevvårdsteam/antimobbningsgrupper vid de berörda skolorna.

Några stora förändringar har inte skett under fyraårsperioden – både positiva och negativa förhållanden är i stort oförändrade. En stor majoritet av eleverna trivs bra i skolan, känner sig trygga och upplever relationerna till kamraterna som positiva. I nästan alla skolor finns dock ett antal elever som ofta känner sig otrygga, utanför och/eller mobbade. Det är också mycket vanligt att elever utsätter varandra för nedsättande sexuella tillmälen. En stor del av eleverna i nian och i gymnasiet upplever att de sällan eller aldrig får vara med och bestämma om sådant som är viktigt för dem.

De förtroendevalda revisorerna delar revisionskontorets uppfattning och anser att det – mot bakgrund såväl av skolans viktiga uppdrag att motverka alla former av kränkande behandling som av ett eventuellt skärpt skadeståndsansvar för kommunerna – finns ett stort behov av en för staden gemensam policy för skolornas arbete mot alla former av kränkande behandling. Enligt revisorernas mening tillgodoser inte den senast antagna Skolplanen respektive Strategin för elevhälsa de krav som kan ställas på en för staden gemensam policy i dessa frågor. Revisorerna understryker vikten av att staden på alla nivåer målmedvetet arbetar med att motverka alla former av kränkande behandling. Behovet av en gemensam policy kvarstår således.

Rapporten har överlämnats till kommunstyrelsen för yttrande samt till stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden för kännedom och eventuellt yttrande senast den 15 april 2005.

Granskning av elevernas garanterade undervisningstid och lärarnas arbetstider (Rapport nr 6, mars 2005)

Varje elev har enligt skollagen rätt till sammanlagt 6 665 *undervisningstimmar* under skolår 1-9. I det centrala avtalet för lärarkollektivet som gällde före år 2000 reglerades lärarnas *undervisningsskyldighet.* I det avtal som gäller sedan 2000-04-01 har den reglerade undervisningsskyldigheten tagits bort i syfte att skapa goda förutsättningar att utöva det pedagogiska ledarskapet i en arbetsorganisation som främjar elevernas lärande.

Av avtalet med bilagor framgår att den genomsnittliga *årsarbetstiden* (exkl semester) för lärarkollektivet är 1 767 timmar per heltidsanställd.

Den *reglerade arbetstiden* är 1 360 timmar per verksamhetsår. Med reglerad arbetstid avses sådan arbetstid vars förläggning arbetsgivaren fattar beslut om. Den del av arbetstiden som överstiger 1 360 timmar är s k *förtroendearbetstid.* Förtroendearbetstiden är främst avsedd för för- och efterarbete.

Granskningen har genomförts vid fyra grundskolor inom två stadsdelsnämnder. Syftet med granskningen har varit att bedöma dels om eleverna får det lagstadgade antalet undervisningstimmar i skolår 1-9, dels hur kollektivavtalet tillämpas vad gäller lärarnas reglerade arbetstid.

Granskningen visar att de granskade skolorna schemalägger tillräckligt antal timmar för att uppfylla lagens krav på garanterad undervisningstid för eleverna i grundskolan. Skolorna har dock inte något system för att följa upp att den planerade undervisningstiden i praktiken genomförs fullt ut. Av granskningen framgår också att den genomsnittliga andelen undervisningstid uppgår till 40-50 procent av den reglerade arbetstiden vid de granskade skolorna. Vidare konstateras att många lärare förfogar över en förhållandevis stor andel av den reglerade arbetstiden till för- och efterarbete. För samma ändamål har lärarna även s k förtroendearbetstid. Granskningen visar även att rektorerna sällan fattar beslut om <u>hela</u> den reglerade arbetstiden.

Sammanfattningsvis anser revisionskontoret att stadens kollektivavtal för lärare är otydligt vad gäller formerna för styrning och uppföljning av lärarnas arbetstid samt att det är en brist att det lokala avtalet inte anger hur lärarnas arbetstid ska dokumenteras och följas upp.

Trots att granskningen är förhållandevis begränsad bedömde de förtroendevalda revisorerna vid behandlingen av rapporten, att bristerna vad gäller styrning och uppföljning av lärarnas arbetstider är allvarliga. Revisorerna delar kontorets mening att det ligger i stadens intresse som arbetsgivare att snarast ta initiativ till utveckling av ett system för dokumentation och uppföljning som motsvarar det gällande kollektivavtalets utformning och innehåll.

Det torde även vara av intresse för elever och föräldrar samt lärarpersonal att det finns ett sådant uppföljningssystem.

Rapporten har överlämnats till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt berörda stadsdelsnämnder för yttrande senast den 15 juni 2005. Övriga stadsdelsnämnder har fått rapporten för kännedom.

Nämndernas budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom barn- och ungdomsvården (Rapport nr 7 mars 2005)

Revisionskontoret har genomfört en granskning av budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom individ- och familjeomsorgens insatser för barn och ungdom. Stadsdelsnämnderna Bromma, Katarina-Sofia, Vantör och Skärholmen har ingått i granskningen.

Granskningen visar att samtliga granskade stadsdelsnämnder genomför omfördelningar av budgetmedel från andra verksamheter till barn- och ungdomsvården. Revisionskontoret bedömer att en central utvärdering bör göras av fördelningsnycklarna för individ- och familjeomsorgen.

Staden bör även ta ett större centralt ansvar för att stadsdelsnämnderna har effektiva gemensamma uppföljningssystem för sina verksamheter. Paraplysystemet, det centrala verksamhetssystemet för individ- och familjeomsorgen, ger stadsdelsförvaltningarna begränsade verktyg för att ta fram verksamhetsinformation till budget- och uppföljningsarbetet.

Rapporten har överlämnats till kommunstyrelsen och de granskade stadsdelsnämnderna för yttrande senast den 31 maj 2005 och till övriga stadsdelsnämnder för kännedom och eventuella synpunkter

4 Övriga granskningar

4.1 Granskning av säkerheten i utbetalningsrutinen för ekonomiskt bistånd

Revisionskontoret har genomfört en uppföljning av den granskning som kontoret genomförde år 2003 av kontrollrutinerna för utbetalning av ekonomiskt bistånd i Paraplysystemet. Granskningen har innefattat fem stadsdelsnämnder.

Syftet med den uppföljande granskningen har varit att kontrollera om säkerheten i utbetalningsrutinerna för ekonomiskt bistånd har förbättrats.

Revisionskontoret har efter avslutad granskning konstaterat att det fortfarande kvarstår ett flertal av de brister som identifierades vid den förra granskningen. Revisionskontorets iakttagelser har sammanfattats i en sekretessbelagd arbetspromemoria som berörda förvaltningar har fått för yttrande.

Revisionskontoret bedömer att det finns ett stort behov av att centrala administrativa riktlinjer och rutiner utformas som höjer säkerheten i utbetalningsrutinen. Revisionskontoret vill därför återigen påminna kommunstyrelsen/stadsledningskontoret om att de i egenskap av systemägare bör ta initiativ till att sådana skapas. Vidare anser revisionskontoret att det är angeläget att det sker en kontinuerlig utveckling av systemet för att förbättra den tekniska säkerheten. Detta bör ske i nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna och socialtjänstförvaltningen.

4.2 Kompetensfonden

I samband med att fullmäktige godkände stadens bokslut för 2002, fattade fullmäktige beslut om att reservera 2 mdkr av det egna kapitalet för åren 2003-2006 och inrätta en s k "kompetensfond".

Fonden ska ge möjlighet till kompetensutveckling och utveckling av metoder och system för att på sikt säkra en stabil och god kompetensförsörjning. Samtliga insatser ska vara av engångskaraktär och leda till att stadens kostnader på lång sikt sänks eller att ökade kostnader motverkas. Kommunstyrelsen har givit personal- och kvalitetsutskottet (PKU) i uppdrag att besluta om fördelning av fondmedlen. För ändamålet har en tillfälligt kansli inrättats inom stadsledningskontoret. Kansliet har till uppgift att ta fram regelverk och rutiner samt att administrera stadens kompetensfond.

Mot bakgrund av fondens storlek och uppgift har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska om fördelningen av fondmedel sker enligt fastställda regler och om den interna kontrollen är tillräcklig vid handläggningen av projektansökningar och uppföljning av beviljade projekt.

Det övergripande målet för granskningen är att bedöma om PKU har ändamålsenliga och säkra rutiner för att styra och följa upp fondens verksamhet.

Granskningen omfattar följande kontrollmål:

- är ansvar och befogenheter tydligt formulerat utifrån fattade beslut vid inrättandet av kompetensfonden
- har mål och prioriterade områden definierats och har tydliga riktlinjer och regler utarbetats för vilka projekt som kan finansieras av fonden
- finns dokumenterade rutiner för handläggning av bidragsansökningar som säkerställer att riktlinjerna för fonden följs. Hur tillämpas rutinerna?
- finns dokumenterade rutiner som säkerställer en tillfredställande uppföljning och kontroll av beslutade projekt hos såväl kompetensfondens kansli som hos berörda förvaltningar och bolag. Hur tillämpas rutinerna?
- finns rutiner för hur projekten ska utvärderas och tas till vara i stadens fortsatta utvecklingsarbete

Granskningen sker i två etapper. I etapp 1, som genomförts under 2004, har regelverket och fördelning av ansvar och befogenheter granskats.

I en andra etapp, som genomförs under år 2005, granskas hur uppföljningen av genomförda projekt sker dels inom kompetensfondens kansli dels hos berörda nämnder/bolag. I etapp 2 granskas också hur projektens resultat utvärderas och hur resultatet tas tillvara i stadens fortsatta utvecklingsarbete.

Efter genomförd granskning är revisionskontorets sammanfattande bedömning att

- ansvar och befogenheter har fördelats utifrån de beslut som fattades vid inrättandet av kompetensfonden
- mål och prioriterade områden har definierats, riktlinjer och regler har utarbetats för vilka projekt som ska finansieras av fonden
- rutiner för handläggning av bidragsansökningar har dokumenterats
- de projekt som revisionskontoret tagit del av visar att rutinerna följs
- arbete pågår för att ta fram rutiner för kansliets uppföljning och kontroll av beslutade projekt
- arbete pågår för att ta fram ett verktyg för att utvärdera genomförda projekt.

Revisionskontorets kommentarer
Vid den översiktliga genomgången av beslutade projekt har revisionskontoret konstaterat att ett flertal projekt tangerar vad som kan anses vara ordinarie driftverksamhet. Denna iakttagelse gäller också projekt av mindre ekonomisk omfattning som beslutats med stöd av delegation.

Revisionskontoret har också konstaterat att en omfattande utbildningsverksamhet (seminarier och kortare kurser) har genomförts under året och finansierats av kompetensfonden. Det kan diskuteras om inte en del av de genomförda och planerade utbildningarna är kompetensutveckling som borde ingå i den årliga driftverksamheten.

AB Stockholm Globe Arena har beviljats 9,9 mnkr för att investera i ett nytt lastbalanseringssystem. Projektet har i ärendet rubricerats som "Kompetens att hantera världsartister". Enligt revisionskontorets bedömning är detta inte ett projekt som faller inom något av de mål som kommunfullmäktige har beslutat om ska gälla för kompetensfonden.

Slutligen har revisionskontoret noterat att ett antal projekt som pågått under flera år med olika former av finansiering nu genomförs inom kompetensfonden. Det kan ifrågasättas om kommunfullmäktiges mål, att insatsen ska vara av engångskaraktär, uppfylls vad beträffar dessa projekt.

Revisionskontorets granskning har dokumenterats i en arbetspromemoria som tillställts kompetensfondens kansli för yttrande. Av yttrandet daterat 2004-12-19, framgår att revisionskontorets förslag och rekommendationer har eller kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Vad beträffar revisionskontorets påpekande om att flera projekt tangerar vad som anses vara ordinarie driftverksamhet, hänvisar kansliet till att kompetensfonden har fullt förtroende för att direktörerna inom koncernen är lojala mot kommunfullmäktiges beslut för fondens mål. Revisionskontoret anser dock att det i PKUs rutiner också ska ingå att kontrollera att sökta projekt inte ingår i den ordinarie verksamheten.

I en skrivelse till fonden har kommunstyrelsens revisorer begärt svar på ett antal frågor rörande rättsliga förutsättningar för Stockholms stads Kompetensfond att ge stöd till vissa verksamheter. Juridiska avdelningen har lämnat synpunkter på dessa frågor. PKU beslutade vid sammanträde 2004-11-17 att förelägga kommunfullmäktige ett ärende angående bidrag till friskolor vad gäller IT i skolan. Vidare beslutade PKU att överskottsplatser vid olika kurser kan erbjudas privata vårdgivare mot självkostnadspris.

Revisionskontoret kan konstatera att ärendet ännu inte har lämnats till fullmäktige. Revisionskontoret anser att detta är en principiellt viktig fråga som bör föras upp till kommunfullmäktige för beslut så snart som möjligt.

4.3 Debitering av barnomsorgsavgifter efter införandet av verksamhetssystemet BoSko

Revisionskontoret har granskat barnomsorgsavgifter inom Bromma, Spånga-Tensta, Liljeholmens och Skarpnäcks stadsdelsnämnder efter införandet av ett nytt IT-baserat verksamhetssystem för förskola, skolbarnsomsorg och grundskola, BoSko. Syftet med granskningen har varit att kontrollera att avgiftsdebiteringen från det nya systemet fungerar på ett avsett sätt. Granskningen har omfattat debiteringsunderlag och fakturor för sammanlagt 69 placeringar på åtta förskolor.

Granskningen visar att debiteringen har fungerat efter införandet av BoSko. Det noterades dock att vissa uppgifter i det nya systemet inte helt stämde överens med motsvarande underlag i placering- och inkomstblanketten samt uppgifter i det gamla verksamhetssystemet. Detta förhållande har dock inte påverkat avgiften utan avgift har debiterats enligt reglerna.

I övrigt har handläggarna en del synpunkter på utdata från systemet. De upplever också att tittbehörigheterna i BoSko begränsar en rationell hantering av t ex syskonrabatter om en placering av syskon har gjorts av utbildningsnämnden eller en annan stadsdelsnämnd.

Granskningen visar vidare att de manuella handläggningsrutinerna inte har fungerat på ett likvärdigt sätt mellan förvaltningarna och ibland även mellan handläggarna inom samma förvaltning. Det varierar i hur aktiva förvaltningarna har varit i arbetet med att samla in aktuella inkomstuppgifter från familjer. Vissa av de granskade förvaltningarna har inte gjort systematiska kontroller av inlämnade inkomstuppgifter mot skattemyndighetens uppgifter när en reducerad avgift har utgått.

Det är också en brist att handläggarna inte har tillgång till skattemyndighetens uppgifter utan måste göra en skriftlig förfrågan hos skattemyndigheten för varje enskild person.

Revisionskontorets kommentarer
Enligt revisionskontoret har avgiftsdebiteringen efter införandet av BoSko fungerat på avsett sätt. Det är dock bra om systemet successivt utvecklas för att ännu bättre motsvara handläggarnas behov. Det är vidare angeläget att förvaltningarna får direktkoppling till skattemyndighetens taxeringsuppgifter eller att skattemyndighetens uppgifter samkörs med stadens uppgifter för att undgå ett omfattande manuellt arbete med en förfrågan om inkomster på ett stort antal familjer. Det är också väsentligt att kommunstyrelsen tar fram riktlinjer för handläggningsrutiner som syftar till att behandla alla familjer likvärdigt.

4.4 Nämndernas och bolagens arbete med den interna kontrollen

Revisionskontoret har under året granskat hur stadens nämnder och bolag arbetar för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen har visat att många nämnder och bolag har utvecklat sitt arbete med intern kontroll på ett bra sätt sedan lagstiftningen på området förtydligades år 2000.

Fortfarande finns emellertid utrymme för väsentliga förbättringar. Så till exempel har alla nämnder inte beslutat om system för intern kontroll. Väsentlighets- och riskanalyserna hålls inte alltid aktuella och har ibland inte fastställts av nämnden eller bolagsstyrelsen. Vidare går det inte alltid att spåra väsentlighets- och riskanalysen i de internkontrollplaner som upprättas årligen. Planerna är relativt ofta inriktade på att endast kontrollera förvaltningens eller bolagets administrativa kontroller i stället för att även omfatta verksamhetskontrollerna. Det händer också att planerna är utformade som ett led i den interna kontrollen i stället för vara en kontroll av att kontrollerna fungerar.

Revisionskontoret har också iakttagit några fall då arbetet med nämndens interna kontroll i alltför stor utsträckning koncentreras till en enskild tjänsteman. Förutsättningarna för en god intern kontroll är att det inom hela förvaltningen eller bolaget finns en medvetenhet om behovet av kontroll och en kunskap om hur kontrollerna är avsedda att fungera. Varje verksamhetschef har ansvar för att upprätthålla en god intern kontroll i verksamhetens löpande arbete.

Stadens regler för intern kontroll lades fast i Regler för Ekonomisk Förvaltning vid årsskiftet 2000/2001. Sedan dess har nämndernas och bolagens ledning, styrning och kontroll förändrats. Bland annat har styrsystemet Integrerad Ledning och Styrning (ILS) utvecklats och de IT-tekniska stödsystemen förbättrats. Avsnittet om intern kontroll i Regler för Ekonomisk Förvaltning med tillhörande anvisningar ger numera inte den vägledning för hur den interna kontrollen ska upprätthållas som nämnder och bolag behöver. Den interna kontrollens samband med ledning och styrning behöver förtydligas.

Revisionskontoret anser därför att kommunstyrelsen bör låta se över avsnittet om intern kontroll i reglerna.

5 Stadens nämnder

Av årets bokslut framgår att verksamhetens nettokostnader exkl jämförelsestörande poster uppgår till 26 305 mnkr. Jämfört med år 2003 är det en ökning med 632 mnkr, eller 2,5%. Facknämnder och slutna redovisningsenheter redovisar ett positivt resultat på 90 mnkr. Stadsdelsnämnderna sammantaget redovisar ett underskott med 228,2 mnkr.

Nedan görs en sammanfattning av stadsdelsnämndernas ekonomiska resultat per verksamhetsområde.

5.1 Stadsdelsnämndernas resultat

Nettokostnaderna för stadsdelsnämnderna uppgår år 2004 till 19 831,3 mnkr före resultatdispositioner, vilket jämfört med år 2003 är en ökning med 486,6 mnkr eller 2,5%. Nettokostnadsökningen för anslag 1 är 380,6 mnkr eller 2,1% och för anslag 2 är nettokostnadsökningen 106,0 mnkr eller 8,4%.

Av tabellen nedan framgår stadsdelsnämndernas olika anslag och verksamhetsområden samt budgetavvikelsen per verksamhetsområde före resultatdispositioner.

Stadsdelsnämnderna Anslag/verksamhetsområde	Nettokostnad år 2004 mnkr	Budgetavvikelse före resultatdispositioner
Nämndernas verksamhet (anslag 1)	**18 461,8**	**-7,5**
Varav:		
Nämnd och förvaltningsorganisation	702,2	55,4
Pedagogisk verksamhet: Förskoleverksamhet	2 196,2	41,0
Skolbarnomsorg	618,5	-7,0
Utbildning	4 327,4	66,4
Barn med behov av särskilt stöd	731,1	-73,9
Äldreomsorg	5 872,2	-57,4
Omsorg om funktionshindrade	1 931,6	-27,7
Individ- och familjeomsorg inkl. socialpsykiatri	1 533,0	-22,3
Fritid och kultur	188,4	19,3
Fysisk verksamhet (infrastruktur) mm	349,3	-3,8
Övrig verksamhet	11,9	2,5
Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder (anslag 2)	**1 369,5**	**-220,7**
Totalt anslag 1 och 2	**19 831,3**	**-228,2**

Stadsdelsnämnderna redovisar för anslag 1 ett underskott på 7,5 mnkr och för anslaget för arbetsmarknadsåtgärder och ekonomiskt bistånd, anslag 2, redovisas ett underskott med 220,7 mnkr.

En översiktlig redovisning av revisionskontorets iakttagelser per verksamhetsområde redovisas nedan.

5.1.1 Pedagogisk verksamhet

Förskoleverksamhet
Den kommunala förskoleverksamhetens nettokostnad uppgår år 2004 till 2 196,2 mnkr. Resultatet innebär att nettokostnaderna har ökat med 10% jämfört med föregående år. För verksamheten redovisas ett överskott på 41,0 mnkr och förklaras i huvudsak av att intäkterna har blivit högre än budgeterat.

För år 2005 har 2 650 mnkr budgeterats. Budgetökningen beror på att antalet barn i verksamheten ökar varför schablonen har räknats upp med 5,6%. Medel motsvarande 200 mnkr för barn med behov av särskilt stöd har också inräknats i 2005 års budget till skillnad från föregående år.

Enligt budgetdirektiv ska kvaliteten i förskolan ökas genom minskning av barngruppernas storlek.

Samtliga stadsdelsnämnder utom två har uppnått målet för småbarnsgrupperna medan åtta nämnder ännu inte uppnått målet för grupper med äldre barn. Norrmalms, Östermalms, Vantörs och Liljeholmens stadsdelsnämnder har inte klarat av att erbjuda de köande barnen plats inom tre månader i enlighet med barnomsorgsgarantin.

Skolbarnsomsorg
Stadsdelsnämndernas skolbarnsomsorg, vars nettokostnader år 2004 uppgick till 618,5 mnkr, redovisar ett underskott på 7,0 mnkr. Avvikelsen beror främst på minskat antal barn i skolbarnomsorgen. En annan orsak är att nämnderna har svårt att särskilja kostnader mellan grundskolan och skolbarnomsorgen då de båda verksamheterna är integrerade. Knappt hälften av stadsdelsnämnderna redovisar underskott inom skolbarnsomsorgen medan övriga redovisar överskott.

Grundskoleverksamhet
Stadsdelsnämndernas kostnader för grundskoleverksamheten uppgår till 4 327,4 mnkr vilket är en ökning med 97,8 mnkr eller 2,3% jämfört med föregående år. För verksamhetsområdet redovisas ett överskott med 66,4 mnkr. Avvikelser beror bland annat på att vissa stadsdelsnämnder inte redovisar kostnader under verksamhetsområdet utbildning utan i stället under verksamhetsområdet barn med behov av särskilt stöd och skolbarnomsorg. Från år 2005 kommer barn med behov av särskilt stöd ingå i grundskoleverksamhetens budget enligt stadens nya resursfördelningssystem.

Barn med behov av särskilt stöd
För verksamhetsområdet barn med behov av särskilt stöd uppgår nettokostnaden till 731,1 mnkr vilket är i nivå med föregående år. Underskottet uppgår till 73,9 mnkr och är en liten förbättring jämfört med år 2003. Avvikelsen förklaras främst av att kostnaderna för externa placeringar har blivit högre än beräknat.

5.1.2 Äldreomsorg

Nettokostnaderna för verksamhetsområdet uppgår till 5 872,2 mnkr vilket är en minskning med ca 73 mnkr eller 1,2% jämfört med föregående år. För år 2005 har 5 977 mnkr budgeterats.

För verksamheten redovisar ett underskott med 57,4 mnkr. Detta är en försämring av resultatet jämfört med år 2003 då underskottet blev 8,2 mnkr. Sammantaget redovisar elva nämnder ett budgetunderskott. De stadsdelsnämnder som redovisar förhållandevis störst underskott är Kista, Rinkeby, Enskede-Årsta, Hägersten och Vantör.

Underskotten hänger samman med att det finns ett ökat behov av heldygnsomsorg och hemtjänst som måste tillgodoses. Särskilt gäller det efterfrågan på platser i gruppboenden för dementa. Nämnderna har under året genomfört ett antal besparingsåtgärder för att komma tillrätta med sina budgetunderskott.

För att bedöma om hemtjänstenheter har tillfredsställande rutiner och om de äldre med hemtjänst känner sig trygga har revisionskontoret genomfört en granskning inom stadsdelsnämnderna Norrmalm och Katarina-Sofia. Granskningen har redovisats i ***Trygghet för äldre med hemtjänst i Norrmalm och Katarina-Sofia*** (Rapport 10, november 2004)

Granskningen visar att de äldre i huvudsak får den hemtjänst som har beviljats. Vid personalbrist kan dock vissa insatser flyttas till en annan dag. Det framkom att många äldre anser att personalen har för bråttom och att få hjälptagare har biståndsbeslut om sociala insatser. Behovet av sådana insatser, t ex utevistelse eller sällskap vid måltiderna, bör enligt revisionskontoret beaktas vid biståndsbedömningen. Revisionskontoret anser att hemtjänstenheternas arbete att förebygga olycksfall med personskador i stort fungerar bra.

Revisionskontoret bedömer att stadens riktlinjer i stort sett ger den vägledning som stadsdelsnämnderna behöver men att riktlinjerna behöver samordnas, kompletteras och förtydligas vad gäller vissa delar.

Granskningen visar att hemtjänsten inom de två stadsdelsnämnderna arbetar aktivt med att leva upp till målet om trygghet som anges i stadens äldreomsorgsplan och att många av de intervjuade äldre känner ett stort förtroende för hemtjänstpersonalen. En fortsatt utveckling bör ske inom områdena dokumentation, bemötande och de äldres kostbehov.

För att bedöma om det inom äldreomsorgen finns ändamålsenliga och säkra rutiner för biståndshandläggningen av hemtjänst har revisionskontoret genomfört en granskning inom stadsdelsnämnderna Liljeholmen, Maria-Gamla stan och Skärholmen. Granskningen har skett genom en enkätundersökning där handläggarna själva har fått bedöma sina rutiner och dokumentation. Därefter har revisionskontoret genomfört en aktgranskning.

I enkätundersökningen gav biståndshandläggarna i huvudsak en positiv bild av sitt arbete men det går också att utläsa att de ser ett behov av att utveckla ärendehanteringen för att garantera rättssäkerheten vid myndighetsutövning och upprätthålla en säker handläggning.

Enkätsvarens rätt positiva bild om handläggning av enskilda ärenden bekräftades inte helt genom aktgranskningen. Revisionskontoret bedömer att handläggningsrutiner och dokumentation i vissa delar är eftersatta inom hemtjänsten. Nämnderna behöver se över sitt arbetssätt och utveckla rutinerna för biståndsbedömning för att uppfylla alla krav på en korrekt och likvärdig myndighetsutövning. Bedömningen är också att den intern kontrollen behöver stärkas genom tydligare krav på uppföljning och kontroll av enskilda ärenden. Revisionskontoret kan notera att det har påbörjats ett utvecklingsarbete inom granskade nämnder.

5.1.3 Omsorg om funktionshindrade

Verksamhetsområdets nettokostnader uppgick år 2004 till 1 931,6 mnkr, vilket är en ökning med 131,9 mnkr eller 7,3% jämfört med år 2003.

Resultatet för år 2004 visar ett nettounderskott på 27,7 mnkr motsvarande 1,5% av budgeten vilket är ett bättre resultat jämfört med 2003 års resultat på 48,1 mnkr.

Sammanlagt åtta stadsdelsnämnder redovisar år 2004 ett nettoöverskott varav Bromma, Hässelby-Vällingby och Älvsjö har de största överskotten. Övriga tio stadsdelsnämnder redovisar ett nettounderskott i varierande storlek varav Hägersten, Maria-Gamla stan, Norrmalm och Rinkeby har de procentuellt största avvikelserna. Underskotten förklaras bl a av ökade prestationer samt ökade kostnader för daglig verksamhet och personlig assistans.

Kostnadsutvecklingen inom omsorgen för funktionshindrade har varit betydande under senare år. För år 2005 budgeteras en nettokostnad på 1 948 mnkr vilket motsvarar en ökning med 2,3% jämfört med budgeten år 2004.

I revisionsrapporten ***Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad*** (Rapport nr 13, december 2004) redogörs för revisionskontorets granskning av myndighetsutövning inom verksamhetsområdet. Stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kungsholmen och Skarpnäck ingick i granskningen. Hur samverkan mellan staden och landstinget fungerar i enskilda ärenden har också granskats.

Sammantaget visade granskningsresultatet att formkraven för myndighetsutövning inte var uppfyllda i tillräckligt stor andel av granskade beslut. Stadsdelsnämnderna måste ställa större krav på dokumentationen som är en viktig del i myndighetsutövningen och rättssäkerheten för den enskilde. Nämnderna måste också kontrollera hur gällande lagar och riktlinjer tillämpas för att garantera en hög rättssäkerhet och likvärdiga bedömningar.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen bör bevaka att staden uppfattas som en stad trots ett decentraliserat verksamhetsansvar. Det har såväl i denna som i tidigare granskningar inom socialtjänsten framkommit att stadsdelarna inte alltid gör likvärdiga bedömningar. Det åvilar kommunstyrelsen att följa upp och jämföra hur likställighetsprincipen fungerar inom stadsdelarna.

Granskningen visade också att samverkan med landstinget inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt. Staden måste ha en väl fungerande samverkan mellan stadsdelsnämnder och landstinget i enskilda ärenden. Ett första steg är att alla stadsdelsnämnder har lokala samverkansöverenskommelser med landstinget.

Ej verkställda beslut och domar - Omsorgen om funktionshindrade inom Stockholms stad (Rapport nr 1, januari 2004). Revisionskontoret genomförde en granskning mot bakgrund av att personer med funktionshinder inte får det stöd de har rätt till enligt lag eller tvingas vänta oacceptabelt lång tid innan individuella stödinsatser verkställs. Granskningen riktades bl a mot risken för att staden kommer att åläggas att betala sanktionsavgifter på grund av ej verkställda domar.

De förtroendevalda revisorerna konstaterade i skrivelsen till kommunstyrelsen att det finns allvarliga brister i stadens planering och utbyggnad av bostäder med särskild service för personer med funktionshinder.
Revisorerna bedömde att det finns en stor risk att staden kommer att få betala sanktionsavgifter eftersom det uppskattade behovet vida överstiger utbyggnadstakten de närmaste åren. Mot denna bakgrund ansåg revisorerna att kommunstyrelsen skyndsamt måste se över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan effektiviseras. Finansieringen av utbyggnaden måste lösas på ett sådant sätt att enskilda stadsdelsnämnder som tar sitt ansvar för stadens utbyggnad inte missgynnas.

Kommunstyrelsen har 2004-11-24 yttrat sig över rapporten. Stadsledningskontoret hänvisar i sitt remissvar till det pågående arbetet med översyn av olika genomförande- och referensgrupper för boende och lokaler med förslag till en ny central styrgrupp för särskilda boendeformer. Beträffande de delar som rör finansieringen av utbyggnaden hänvisar stadsledningskontoret till den pågående översynen av resursfördelningssystemet. Enligt revisionskontorets bedömning lämnar kommunstyrelsen inte ett tillfredställande svar över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan effektiviseras.

5.1.4 Individ- och familjeomsorg inklusive socialpsykiatri

Verksamhetsområdets nettokostnad uppgår till 1 533,0 mnkr vilket innebär en marginell ökning jämfört med föregående år. Resultatet innebär ett nettounderskott jämfört med 2004 års budget på 22,3 mnkr. Underskottet har uppstått inom socialpsykiatrin medan utfallet för övriga delar av verksamheten i huvudsak överensstämmer med budget.

En analys av kostnadsutvecklingen för de senaste fem åren visar att kostnaderna ökade starkt under åren 2001 - 2003, främst vad gäller områdena barn och ungdom, vuxna och missbrukare samt socialpsykiatri. År 2003 avtog ökningen något och under 2004 har ökningen i stort sett avstannat, utom för socialpsykiatrin.

Samtliga stadsdelsnämnder/ år	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Kostnadsökning I o F %	-0,9	4,4	5,9	3,4	0,4

Socialpsykiatri
Nettokostnaderna för socialpsykiatrin uppgick år 2004 till 456,5 mnkr, vilket innebar ett nettounderskott på 22,6 mnkr. De största underskotten finns inom stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta, Skarpnäck, Kungsholmen och Liljeholmen som tillsammans redovisar ett underskott på 16,7. Underskotten förklaras i huvudsak av ökade kostnader för boendestöd, sysselsättning och rehabilitering.

Individ och familjeomsorg exklusive socialpsykiatri
Verksamhetsområdets nettokostnad uppgår till 1 076,5 för år 2004, vilket är en minskning jämfört med föregående år med 1%. Det finns en tendens bland stadsdelarna att i större utsträckning än tidigare finna öppenvårdsalternativ för att undvika dyra institutionsplaceringar. Kostnaderna för institutionsplaceringar i hem för vård eller boende (HVB) för både barn och ungdom samt vuxna har minskat. Budgetavvikelsen för verksamhetsområdet är marginell.

Revisionskontoret har granskat socialtjänstnämndens insatser för missbrukare i åldrarna 18-35 år. Resultatet av granskningen redovisas i revisionsrapporten ***Granskning av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare*** (Rapport nr 8, september 2004). Granskningen omfattade stadsdelsnämnderna Rinkeby, Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Skarpnäck. Granskningen visade att stadens riktlinjer inte alltid tillämpas av verksamheterna. Det finns ett betydande behov hos alla fyra granskade stadsdelsnämnder att förbättra både rutiner och dokumentation. Nämnderna rekommenderas särskilt att se över sina rutiner så att de bättre kan försäkra sig om att den enskilde får det stöd och den vård som är nödvändig. Särskilt Katarina-Sofia och Skarpnäck uppmanades att snarast se över sin organisation och arbetsformer. Granskningen visade också att stadens riktlinjer behöver förtydligas t ex i fråga om förhandsbedömningar. Riktlinjerna behöver även skärpas i fråga om användningen av arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner samt uppföljning. Det är angeläget att stadens riktlinjer får genomslag i verksamheterna.

De granskade stadsdelsnämnderna samt socialtjänstnämnden har yttrat sig över rapporten. I yttrandena instämde nämnderna i huvudsak i rapportens synpunkter och förslag. De redovisar det förbättringsarbete som redan pågår och utlovar också fortsatta förbättringar. Exempelvis planeras under år 2005 en utbildning för socialsekreterare och sektionschefer inom missbrukarvården. Den kommer främst att behandla utredningsmetodik, dokumentation och uppföljning/egenutvärdering.

5.1.5 Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder

Verksamhetsområdets nettokostnad uppgår till 1 369,5 mnkr för år 2004, vilket är en ökning med 106,0 mnkr eller 8,4% jämfört med år 2003. För anslaget redovisas ett nettounderskott på 220,7 mnkr.

Underskottet återfinns i sin helhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd som redovisar det överlägset största underskottet i jämförelse med stadens övriga verksamhetsområden.

Samtliga stadsdelsnämnder redovisar budgetunderskott för ekonomiskt bistånd, dock i skiftande omfattning. Stadsdelsnämnderna Kista, Spånga-Tensta, Skarpnäck och Hässelby-Vällingby har tillsammans ett underskott på närmare 120 mnkr vilket motsvarar drygt hälften av anslagets totala underskott.

Nämnderna har arbetat mot målet att halvera antalet vuxna personer som uppbär ekonomiskt bistånd under perioden 1999-2004. Kommunfullmäktige har i och med 2005 års budget förlängt tiden för uppdraget till utgången av år 2006. De stadsdelsnämnder som redovisar högst måluppfyllelse är Kista, som är den enda stadsdelsnämnden som nått halveringsmålet samt Östermalm och Skärholmen. Antalet vuxna bidragstagare har minskat med i genomsnitt 33,5% för staden totalt sedan år 1999. Trenden med att antalet bidragstagare minskade bröts hösten 2002. Den negativa arbetsmarknadsutvecklingen har bidragit till att antalet bidragstagare ökat under 2003 och 2004. Antalet vuxna bidragstagare har under 2004 ökat med i genomsnitt 3,9% för staden totalt. Ökningen avser främst unga under 24 år, arbetssökande bidragstagare samt personer med otillräcklig inkomst från försäkringskassan. Flera nämnder har vidtagit specialinriktade åtgärder för att begränsa ungdomsarbetslösheten. De nämnder där antalet bidragstagare ökat mest under år 2004 är Katarina-Sofia, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck.

Staden har tagit fram en ny resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd. I den nya modellen beräknas budgeten genom olika socioekonomiska variabler till skillnad mot den nuvarande modellen som baseras på tidigare års utfall. Resursfördelningsmodellen kommer att införas till 70% under 2005.

I 2005 års budget kommer anslaget att ökas med ca 170 mnkr till 1 323,7 mnkr. Trots denna budgetförstärkning krävs att nämndernas kostnader måste minskas för att inte underskott ska uppstå även nästa år.

5.2 Kommunövergripande områden

5.2.1 Fysisk verksamhet

Trafik och infrastruktur
Verksamheten omfattar trafikplanering, trafikövervakning, drift- och underhåll av gator, vägar och parker samt gatu- och fastighetsnämndens investeringar i infrastruktur. Verksamhetens nettokostnader uppgick år 2004 till cirka 680 mnkr, varav stadsdelsnämnderna svarade för drygt 320 mnkr och gatu- och fastighetsnämnden för 360 mnkr. Såväl driftverksamheten som investeringarna har bedrivits inom ramen för tilldelade budgetar. Andelen *rätt parkerade fordon* har ökat. Uppföljningen under hösten visar att 68% parkerar rätt. Under 2003 uppgick det till 59%.

År 2003 genomförde revisionskontoret en fördjupad uppföljning av en tidigare granskning – ***Framkomlighet och samverkan vid arbeten i gatumark*** *(Rapport 2001:9).* Uppföljningen, vars slutsatser finns dokumenterad i revisionskontorets årsrapport avseende gatu- och fastighetsnämnden för 2003, visade på behov av ytterligare åtgärder. Revisionskontoret framförde i årsrapporten en rad konkreta förslag. Det handlade om att stärka myndighetsrollen genom att använda avgifter som styrmedel, åtgärder för att förbättra samordningen och följsamheten mot regelverket samt åtgärder syftande till att öka möjligheten till uppföljning och utveckling. I gatu- och fastighetsnämndens yttrande framhåller nämnden att den i huvudsak ser positivt på rekommendationerna och uppger att den till stor del påbörjat förbättringarna.

Vid revisionskontoret uppföljning 2004 kan konstateras att ett par åtgärder har vidtagits. T ex har omfattande utbildningsinsatser genomförts av entreprenörers personal m fl om regler m m. kring byggande i trafikmiljö. Tyvärr tvingas revisionskontoret dock konstatera att flertalet av de åtgärder som föreslogs 2003 kvarstår. Det borde exempelvis vara en angelägen uppgift för nämnden att differentiera avgifterna för grävande i gatumark så att de blir incitament för de ledningsdragande företagen och deras entreprenörer att bygga snabbt och minimera trafikstörningarna. Revisionskontoret anser att med dagens prissättningspolicy för grävande i gatumark tar nämnden bara hänsyn till kommande merkostnader för drift och underhåll och inte till hur trafikens framkomlighet påverkas. För den som gräver är det exempelvis samma pris om en rörgrav står öppen en månad eller åtta månader. Revisionskontoret vill därför hävda att gatu- och fastighetsnämnden med dagens prispolicy sviker ett av sina främsta åtagande "att förbättra trafikens framkomlighet".

Bostadsbyggande och investeringar.
Under året har gatu- och fastighetsnämnden beslutat om markanvisningar omfattande 10 274 lägenheter. Det är en kraftig ökning jämfört med åren 2000 – 2002 då anvisningar tilldelades i genomsnitt för drygt 3 300 lägenheter per år. År 2003 markanvisades 5 298 bostäder. Antalet under året godkända detaljplaner som huvudsakligen innehåller bostadsbyggande har ökat till 46 st. Under 2003 var antalet 27 st.

Revisionskontoret har under 2004 fortsatt att följa stadens arbete med att uppnå målet 20 000 nya bostäder. Revisionskontoret bedömer att hittills nedlagt arbete med att samordna, följa upp och genomföra de bostadsplaner som finns inom staden skett på ett tillfredsställande sätt. Som framgår ovan har också antalet markanvisningar ökat kraftigt och många planerade bostadsprojekt påbörjats. Det så kallade basprogrammet, som anger kraven på tillgänglighet i den inre miljön vid nyproduktion av bostäder, måste dock snarast fastställas, så det inte längre råder någon oklarhet om stadens krav.

Investeringsprocessen i Stockholms stad (nr 3 februari 2005)
Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur staden centralt styr och följer upp investeringsprojekt som genomförs av stadens nämnder och bolag. Rapporten har översänt till koncernstyrelsen, kommunstyrelsen och gatu- och fastighetsnämnden för yttrande senast den 1 april 2005.

I rapporten konstateras att det löpande arbetet med uppföljning av stadens investeringar i allt väsentligt fungerar bra och att förändringarna efter 1999 givit de förtroendevalda ökade styrmöjligheter. Enligt de förtroendevalda revisorernas uppfattning behövs på central nivå fler kvalificerade djuplodande analyser av större investeringar och deras konsekvenser. Revisorerna föreslår att det bör byggas en struktur för en samlad rapportering av stadens hela investeringsverksamhet.

Kvaliteten på beslutsunderlagen från nämnderna bedöms vara ojämn och det finns utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering. Revisorerna förutsätter att detta beaktas, såväl centralt på stadsledningskontoret, som i arbetet med detaljorganisationerna för de nya mark- och trafikkontoren.

Byggherrens syn på samverkan med Stockholms stad vid nyproduktion av bostäder (nr 4 februari 2005)
Revisionskontoret har genom en enkät sökt belysa vilka delar i plan- och byggprocessen som byggherrarna upplever som problematiska vid nyproduktion av bostäder. Rapporten har översänts till stadsbyggnadsnämnden och gatu- och fastighetsnämnden för yttrande senast den 31 mars 2005.

I rapporten konstateras att de flesta byggherrar är nöjda med stadens mål och inriktning för bostadspolitiken. Flertalet är nöjda med samarbetet med stadens tjänstemän och med stadens information. De problem som i första hand lyfts fram är att det enligt flera byggherrar tar för lång tid från idé till färdigställande, att detaljeringsnivån i planarbetet är för hög och att staden har alltför många specialregler utöver lagkraven. Stadens arbete med ett basprogram, som anger kraven på tillgänglighet i den inre miljön vid nyproduktion, har dragit ut på tiden. Det är enligt revisionskontoret angeläget att ett program snarast fastställs, så det inte längre råder någon oklarhet om vad staden kommer att kräva.

5.2.2 Styrning av miljöarbetet

Revisionskontoret har granskat styrningen av miljöarbetet vid fyra nämnder (gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsdelsnämnderna Katarina-Sofia och Vantör) och tre bolag (Svenska Bostäder, Skolfastigheter i Stockholm och Centrum Kompaniet). I granskningen har också ingått att se hur den centrala nivån stödjer det lokala miljöarbetet. Miljöförvaltningen är en del av den centrala nivån i detta arbete. Granskningen har dokumenterats i en arbetspromemoria 2005-02-10 som överlämnats till berörda förvaltningar och bolag.

Vid de granskade förvaltningarna och bolagen pågår ett ambitiöst miljöarbete, men det varierar i vilken grad nämnden eller styrelsen styr miljöarbetet genom att sätta tydliga mål och åtaganden för arbetet samt efterfrågar aktivitetsplaner och program från förvaltningen. Den sammanfattande bedömningen är att Svenska Bostäder och Skolfastigheter i Stockholm har en god kontroll över sitt miljöarbete och goda förutsättningar att bidra till att målen i stadens miljöprogram uppnås.

Gatu- och fastighetsnämnden, Katarina –Sofia stadsdelsnämnd och stadsbyggnadsnämnden har en i huvudsak tillfredsställande kontroll medan styrningen av miljöarbetet vid Vantörs stadsdelsnämnd och Centrum Kompaniet bedöms som för svag.

Förvaltningar och bolag behöver avdela särskilda resurser för att samordna det interna miljöarbetet och för att kunna vara pådrivande. Detta saknades vid Centrum Kompaniet och Vantörs stadsdelsförvaltning. Vidare behöver nämnden eller styrelsen analysera sin miljöpåverkan för att kunna göra tydliga prioriteringar. Alla granskade nämnder och bolag har inte genomfört en systematisk analys som grund för sina miljömål och åtaganden.

Granskningen har också visat att det lokala miljöarbetet behöver mer vägledning och tydligare prioriteringar från kommunstyrelsen och stadsledningskontoret. Direktiven i budgeten på miljöområdet är delvis motsägelsefulla och behöver förtydligas i centrala anvisningar. Kommunfullmäktige fattar också löpande beslut om olika program på miljöområdet utan inbördes rangordning, vilket försvårar prioriteringarna på nämnd- och styrelsenivå. Ett stöd för nämndernas och styrelsernas prioritering vore att miljöfrågorna på ett tydligare sätt integrerades i stadens gemensamma ledningssystem (ILS).
Frågan har väckts i utredningen om stadens politiska organisation (SPO) men konkreta förslag saknas fortfarande.

Revisionskontoret anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden har kommit att få ta en alltför stor del av rollen som samordnare av stadens miljöarbete. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning av miljöarbete utifrån stadens miljöprogram. Det är angeläget att den centrala styrningen av miljöarbetet blir tydligare och samordningen mellan stadsledningskontoret och miljöförvaltningen blir bättre.

Förutsättningen för att kommunstyrelsen ska kunna vara pådrivande i miljöarbetet är att det inom stadsledningskontoret avdelas särskilda resurser för detta.

Uppföljningen av miljöprogrammet bör vidare samordnas mer med tertial- och årsboksluten. Miljöredovisningen bör vara en del av stadens samlade årsredovisning/verksamhetsberättelse.

5.2.3 Informationssäkerhet

Revisionskontoret har under 2004 granskat stadsdelsnämndernas och socialtjänstnämndens rutiner för behörighetstilldelning till Paraplysystemets applikation för ekonomiskt bistånd. Vidare har revisionskontoret granskat om stadens övergripande regelverk för informationssäkerhet har beaktats vid upphandlingen av det nya verksamhetssystemet BoSko/Procapita. Därtill har kontoret tagit del av den säkerhetsrevision av Paraplysystemets servrar som stadsledningskontoret tagit initiativ till. Revisionskontoret har också följt stadens arbete med att vidta åtgärder med anledning av angreppet av virusmasken Sasser.

Behörighetstilldelning till Paraplysystemet
Revisionskontoret har vid samtliga stadsdelsnämnder och vid socialtjänstnämnden genomfört en granskning av kontrollrutinerna avseende behörigheter till Paraplysystemets applikation för ekonomiskt bistånd och däri de båda rollerna/behörighetsnivåerna "socialsekreterare" och "sektionschef".

Revisionskontoret bedömer att flertalet nämnder har tillfredsställande kontroll över tillgången till Paraplysystemets applikation för ekonomiskt bistånd. Tilldelning av behörighet i systemet har med några enstaka undantag skett efter beslut av behörig verksamhetschef.

De brister revisionskontoret har noterat är bl a att det förekommer att handläggare har kvar sina behörigheter till systemet trots att de har slutat sina anställningar. Detta visar att behörigheterna inte följs upp på det sätt som stadens regelverk föreskriver.

Revisionskontoret har noterat att ett förhållandevis stort antal handläggare har tilldelats rollen "sektionschef" i systemet vilket ger i det närmast full tillgång till känslig information om respektive nämnds samtliga klienter. Enligt revisionskontorets uppfattning bör denna roll tilldelas restriktivt. Granskningarna har visat att det vid ett antal stadsdelsnämnder finns handläggare som tilldelats denna behörighet trots att de inte handlägger sociala ärenden.
Revisionskontoret har därför rekommenderat förvaltningarna att se över samtliga handläggares behov av denna behörighet.

Verksamhetssystemet BoSko
Staden har upphandlat ett nytt IT-stöd, Procapita, för verksamheterna barnomsorg och grundskola. Procapita, eller BoSko som det kallas i staden, är ett standardsystem som har ersatt verksamhetssystemen Adbom och Skola.

Systemet infördes vid samtliga stadsdelsnämnder och vid utbildningsnämnden under hösten 2004.

Revisionskontoret har i sin granskning kontrollerat om hänsyn har tagits till stadens regelverk för informationssäkerhet vid upphandlingen och om systemet har informationsklassificerats i enlighet med stadens regelverk.

Revisionskontoret kan konstatera att stadens regelverk för informationssäkerhet har beaktats vid upphandlingen. Systemet uppfyller således stadens uppställda informationssäkerhetskrav.

Under hösten 2004 genomfördes en informationsklassificering av BoSko/Procapita. I den grupp som medverkade vid klassningen fanns representation från stadsledningskontoret, tre stadsdelsförvaltningar samt utbildningsförvaltningen. Klassningsarbetet har skett med hjälp av konsult. Genom detta arbete har kraven för systemets skyddsnivå fastställts vad gäller informationens krav på riktighet, tillgänglighet, åtkomstbegränsning och spårbarhet. De få brister som identifierades vid klassningen var uteslutande av administrativ karaktär, bl a att det saknas rutiner för logghantering samt att rutinerna för behörighetsadministrationen inte är dokumenterade.

Revisionskontoret kan notera att några åtgärder ännu inte har vidtagits varför bristerna kvarstår. Stadsledningskontoret bör tillse att åtgärder vidtas under första halvåret 2005.

IT-säkerhetsrevision av Paraplysystemets servrar
Stadsledningskontoret har med hjälp av säkerhetskonsult genomfört en säkerhetsgranskning av Paraplysystemets servrar som är placerade hos driftleverantören TietoEnator.

Syftet med granskningen var bl a att utreda och identifiera eventuella säkerhetsbrister i systemet samt identifiera de säkerhetshot systemet är utsatt för. Granskningen utfördes genom intrångsanalyser, intervjuer samt genom kontroll av att servrarna har konfigurerats på ett ur säkerhetssynpunkt korrekt sätt

Konsultrapporten är sekretessbelagd. Rapporten har översänts till driftleverantören och innehåller ett antal rekommendationer på säkerhetshöjande årgärder som bör vidtas.

Enligt revisionskontoret är det angeläget att stadsledningskontoret följer upp och kontrollerar att föreslagna åtgärder vidtas.

Virusmasken Sasser
I maj 2004 drabbades Stockholms stad av virusmasken "Sasser". Ett stort antal av stadens datorer slogs ut och datatrafiken på stadsnätet drabbades av stora störningar. Revisionskontoret har tagit del av upprättad incidentrapport, efterföljande analys och förslag till åtgärder.

Rapporten och framför allt den efterföljande analysen visar att det i staden har saknats organisation och rutiner för att bedriva såväl ett förebyggande arbete som att hantera en inträffad incident. För detta har stadsledningskontorets IT-avdelning ett stort ansvar. Att det brister i organisation och rutiner är förvånande inte minst med tanke på att revisionskontoret redan i januari 2002 påpekade bristerna i en granskningsrapport[1]. IT-avdelningens analys har utmynnat i förslag till åtgärder och förslag till ett utvecklingsprojekt som ska ledas av informationssäkerhetschefen. Det är snart ett år sedan Sasser drabbade staden och enligt revisionskontorets uppfattning, borde det konkreta förbättringsarbetet nu ha kommit längre. Revisionskontoret ser en risk att fokus sätts på tekniska lösningar på bekostnad av att nödvändig klarhet skapas beträffande ansvarsfördelning och rutiner mellan stadens centrala och lokala enheter samt stadens driftentreprenörer.

5.2.4 Upphandling

Under 2004 har länsrättens domar inneburit att åtta av stadens upphandlingar måste göras om. I ytterligare två fall har upphandlande enheter frivilligt beslutat att göra om upphandlingarna efter att överprövning begärts.

De vanligaste orsakerna till att länsrätten dömt mot staden har varit att förfrågningsunderlaget varit otydligt (bristande förutsebarhet) eller att det inte följts vid utvärderingen.

Revisionskontorets granskningar under 2004 har också visat att brister vid upphandling fortfarande är vanliga. I sex av elva genomförda granskningar har bristerna varit så stora att revisionskontoret inte bedömt upphandlingarna som affärsmässigt genomförda. Vanligast förekommande fel är, liksom vid de fällande domarna i länsrätten, bristande förutsebarhet och att förfrågningsunderlaget frångås vid utvärderingen. Även i de upphandlingar som kunnat godkännas har i de flesta fall brister konstaterats. Vanligast förekommande är att viktiga moment i upphandlingsprocessen är otillräckligt dokumenterade, att dokument helt saknas eller att de är på villovägar.

I över hälften av de granskade upphandlingarna har revisionskontoret haft synpunkter på att tillämpad poängberäkningsmodell för utvärdering innebär risker. Den vanligaste invändningen är att modellen kan leda till att ett anbud med alltför högt pris måste antas.

Revisionskontoret vill samtidigt framhålla att det också på många håll pågår arbete för att förbättra upphandlingsrutinerna. Särskilt gatu- och fastighetsnämnden kan framhållas. Det är därför angeläget att det utvecklingsarbete som där inletts tas om hand och fortsätter inom de nya nämnder som under 2005 tar över verksamheterna.

---

[1] Rapport 2002:2 Stadens informationssäkerhet med avseende på organisatorisk och teknisk IT-säkerhet. KS 2002-03-20. Dnr 375/02

Revisionskontoret har med hjälp av utrednings- och statistikkontoret undersökt erfarenheterna av lagar och regler vid upphandling hos stadens upphandlare (rapport nr 8/2005). Av enkätsvaren framgår att upphandlarnas största problem är eller hänger ihop med brist på tid för upphandlingen. De efterlyser också mer av centralt stöd och fler centralupphandlingsavtal.

Revisionskontoret uppmanar kommunstyrelsen att ta dessa önskemål på allvar. Centralupphandling i ökad omfattning, liksom mallar och vägledningar för olika typer av upphandlingar, bl.a. avseende utformning av förfrågningsunderlag, utvärderingsmodeller och tilldelningsbeslut, skulle avsevärt kunna rationalisera och öka kvaliteten i stadens upphandling. Dessutom vill revisionskontoret peka på behovet av fortsatt utbildning av stadens upphandlare.

6 Kommunkoncernens bolag

Revisionskontoret har upprättat 14 granskningspromemorior avseende bolagen som underlag för lekmannarevisorernas granskningsrapporter. Lekmannarevisorerna har lämnat 19 granskningsrapporter avseende bolagen för vidare befordran till bolagsstämmorna.

Revisionskontorets sammanfattande synpunkter utifrån granskning av Investeringsprocessen i Stockholms stad redovisas under avsnitt 5.2.1. Denna avser såväl bolags- som förvaltningssektorn.

Granskningen av styrning av miljöarbete avser ett urval av nämnder och bolagsstyrelser. En sammanfattning av resultatet från denna granskning redovisas under avsnitt 5.2.2.

Nedan redovisa en sammanfattning av synpunkter och rekommendationer utifrån i övrigt genomförda granskningen av bolagen inom stadshuskoncernen.

Policystyrning

Revisionskontoret har gjort en översiktlig granskning av hur dotterbolagen hanterar policys rekommenderade och antagna av kommunfullmäktige och/eller koncernstyrelsen. I granskningen har ingått att gå igenom hur policys hanteras inom bolaget, däremot inte hur de tillämpas. Eventuell fördjupad granskning utifrån granskningsresultatet kommer att ske under kommande år.

I arbetet med att skapa en god intern kontroll är det angeläget att ha en helhetssyn på intern styrning och kontroll. Policystyrning är en väsentlig del i arbetet med att upprätta en god intern kontroll.

Granskningen har utgått ifrån en enkät, som respektive bolag har fått besvara. Enkäten har omfattat tretton policys m m inom områdena arbetsordning för styrelsen, ekonomi och förtroendekänsliga områden, personal, IT samt övriga gemensamma policys. I enkäten ställdes frågor om när och av vem policydokumentet fastställdes, hur policyn implementerades i bolaget, om rutiner finns för att säkerställa att policyn efterlevs m m.

Utifrån enkätsvaret har revisionskontoret haft en särskild genomgång med varje bolag kring de policydokument som bolaget refererat till. Kontoret har lämnat synpunkter och rekommendationer på varje enskilt bolags policystyrning i granskningspromemorian för respektive bolag.

Iakttagelser
Granskningen har visat att dotterbolagen i stor utsträckning har de policys och riktlinjer som fullmäktige och/eller koncernstyrelsen har antagit.

De avvikelser som noterats gäller framför allt att koncerngemensamma policys fastställts av VD i stället för av styrelsen. Detta är vanligt förekommande vid Stockholms hamn, de tre bostadsbolagen samt i viss utsträckning vid Stockholm Vatten och Globenarenorna. Av bolagens "instruktion för arbetsfördelning mellan styrelsen och verkställande direktören m fl" framgår dock att styrelsen ska fastställa målsättningar, policys och strategiska planer som är av väsentlig betydelse för bolaget. Styrelsen ska vid behov tillse att de blir föremål för uppdateringar och översyner. Dessutom framgår att styrelsen ska fastställa riktlinjer och policys som till följd av beslut av aktieägaren ska beslutas av styrelsen. Flera dotterbolag uppger ändå att moderbolagets beslut om policys inte ger tillräcklig vägledning för hur koncerngemensamma policydokument ska hanteras av dotterbolagen, dvs förväntas de anmälas, antas eller först bolagsanpassas. Exempel på avvikelser som noterats för de granskade policys/riktlinjerna redovisas i granskning-PM för varje bolag.

Utvecklingen av policystyrningen har kommit olika långt i bolagen. Några av bolagen behöver utveckla tydligare rutiner för att hantera nya koncerngemensamma policys, årligen aktualisera dem och informera medarbetarna. Några av bolagen har påbörjat ett arbete med att se över strukturen på policydokumenten för att sortera ut vad som är övergripande policys, planer och riktlinjer. I regel har bolagen kopplat ihop policystyrningen med internkontrollarbetet, men detta kan utvecklas vidare.

Revisionskontorets kommentarer
Granskningen har visat att dotterbolagen i stor utsträckning har de policys och riktlinjer som fullmäktige och/eller koncernstyrelsen antagit, men rutinerna för hur koncerngemensamma policys ska hanteras i bolagen behöver utvecklas. Koncernstyrelsen bör vara pådrivande i utvecklingen av policystyrningen och bl a ge tydligare vägledning till dotterbolagen över hur de ska behandla koncerngemensamma policys, så att en mer enhetlig tillämpning uppnås. Revisionskontoret anser att koncerngemensamma policys alltid ska antas av styrelsen efter att dessa, beroende på ägarens beslut, anpassats till bolagets verksamhet.

Pågående översyn i några av bolagen av vad som är policys, planer och riktlinjer är en viktig del i att skapa ökad tydlighet. Revisionskontoret anser också att bolagsanpassade policys alltid ska ha en hänvisning till KF:s grunddokument.

Det är angeläget att bolagen tillser att uppföljning och efterlevnad av policys sker regelbundet. Några av bolagen aktualiserar policys och riktlinjer en gång per år i styrelsen. Detta kan enligt revisionskontoret med fördel ske genom att aktuella policys och riktlinjer förtecknas i samband med att den årliga internkontrollplanen tas fram.

Lekmannarevisorernas granskningsrapporter avseende bolagen

Lekmannarevisorerna har i en granskningsrapport avseende bolagen framfört kritik. Mot bakgrund av vad som redovisas i auktoriserade revisorns "Erinran till styrelsen för Stockholm Vatten AB enligt 10 kap. 35 aktiebolagslagen" 2005-02-20 och i revisionsberättelsen för år 2004 daterad 2005-03-17 har den av kommunfullmäktige utsedde lekmannarevisorn i Stockholm Vatten AB lämnat en granskningsrapport med följande innehåll:

> "Styrelsen för Stockholm Vatten AB har tillställts en erinran enligt 10 kap. 35§ aktiebolagslagen av den auktoriserade revisorn. Verkställande direktören har överskridit sina befogenheter, på grund av jäv, enligt 8 kap 28§ punkt 3 aktiebolagslagen angående handläggningen av dels aktieägartillskott dels utbetalat lån till Ecoferm AB. Verkställande direktören har också överskridit sina befogenheter enligt VD-instruktionen när hon handlagt fråga mellan bolaget och tredje man som hon ensam eller tillsammans med annan har företrätt.
>
> Enligt den av bolagets styrelse antagna finanspolicyn ansvarar ekonomidirektören, inför verkställande direktören, för den interna kontrollen av att finanspolicyn följs. Jag kan konstatera allvarliga brister i den interna kontrollen vad avser denna punkt då utlåning utan säkerhet skett till Ecoferm AB i strid med gällande finanspolicy. Det är viktigt att åtgärder omedelbart vidtas för att stärka den interna kontrollen vad avser efterlevnaden av bolagets finanspolicy.
>
> Vid sammanträde 2004-01-19 fattade styrelsen beslut om avveckling av Swedish Water Development AB (SWD). Genom beslut på extra bolagsstämma 2004-01-20 trädde SWD i likvidation. Verkställande direktören i Stockholm Vatten AB har avskrivit fordran på SWD uppgående till 3,2 mnkr med stöd från attestregel 3.3. Aktieägartillskott har betalats ut med 185 tkr. Enligt min mening borde styrelsen i Stockholm Vatten ha vänt sig till koncernstyrelsen/koncernledningen, då frågor om likvidation mm är av ägarkaraktär och därför bör hanteras på denna nivå.
>
> Styrelsen har av den auktoriserade revisorn tilldelats en erinran för att inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter har skett för sent vid två tillfällen under året. Rutinen har för övrigt fungerat tillfredsställande.
>
> Den auktoriserade revisorn har i sin revisionsberättelse föreslagit att VD inte beviljas ansvarsfrihet för räkenskapsåret 2004 på grund av otillåten utlåning till Ecoferm AB.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer jag att vissa brister förelegat i att bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen inte har varit helt tillräcklig. Jag finner därför anledning att instämma i auktoriserade revisorns bedömning enligt ovan och rikta anmärkning mot verkställande direktören. Jag finner inte anledning att rikta anmärkning mot styrelsens ledamöter."

Lekmannarevisorerna har i enlighet med aktiebolagslagens 11 kap 14 § lämnat sina granskningsrapporter till bolagsstyrelserna för vidare befordran till bolagsstämmorna. I granskningsrapporterna hänvisas till revisionskontorets granskningspromemorior. Fr o m i år har lekmannarevisorerna i samband med överlämnandet av granskningsrapporterna framfört önskemål att bolagsledningarna inför styrelsebehandlingen av rapporterna skriftligt kommenterar de synpunkter och rekommendationer som lämnas i promemoriorna.

Lars-Erik Orsing Gunilla Axelsson Mats Bergqvist

Bilaga 1

Stockholm Stads Internbank

Revisionsrapport 2004
Redovisningsrutiner och intern kontroll

KPMG Financial Services
23 november 2004
Antal sidor 3

Innehåll

1. Inledning

Vi har som ett led i vår revision av Stockholm Stads Internbank granskat bokföringen, den interna kontrollen samt förvaltningen i övrigt under 2004. Vår granskning är primärt inriktad på frågan om Stockholm Stads Internbank har väl fungerande rutiner för den finansiella redovisningen och rapporteringen, om den interna kontrollen avseende dessa rutiner är tillräckligt god samt om förvaltningen genomförts i enlighet med upprättade policys och riktlinjer inom Stockholm Stad.

Rapporten är upprättad i avvikelseform varför väl fungerande aktiviteter ej kommenteras. Vi har i detta dokument sammanfattat vår revisionsinriktning och revisionens omfattning samt våra slutsatser från revisionen i syfte att ge revisorerna underlag för sina uttalanden i revisionsberättelsen. Vår granskning är dock inte av sådan omfattning att den utesluter andra än här behandlade iakttagelser. Vi har kunnat genomföra granskningen i enlighet med vad som planerats.

Revisionsteamet har bemannats från KPMGs specialistenhet Financial Services.

2. Sammanfattning

Vi har inriktat vår granskning mot registrering, redovisning, kontroll och bokföring av finansiella transaktioner, koncernavstämningar samt mot rutiner för hantering av motparter och borgensärenden. Vi har i vår granskning beaktat de planer för fortsatt omorganisation av Stockholm Stads finansverksamhet som pågår och följer löpande utvecklingen av denna process.

Vårt sammanfattande intryck är att Stockholm Stads Internbank sammantaget har väl fungerande redovisnings- och rapporteringsrutiner samt att den finansiella rapporteringen är tillfredsställande.

Vi vill dock framföra några synpunkter på de granskade rutinerna enligt följande:

- Vi rekommenderar att en rutin införs för att kontrollera att samtliga interna låneavtal blir undertecknade av det låntagande bolaget i nära anslutning till utbetalningen av lånet från Internbanken.

- Vi har konstaterat att Internbanken i samarbete med Redovisningsstaben har påbörjat arbetet med att åtgärda de tidigare påtalade problemen som orsakat avvikelser i koncernavstämningarna.

- Vi rekommenderar att Internbanken inom Stockholm Stads ekonomiavdelning och Stockholms Stadshus AB prioriterar arbetet med att utforma den nya organisationen av finansverksamheten och de nya rutiner som denna medför.

- Vi rekommenderar i likhet med föregående år att en skriftlig rutinbeskrivning för urval av motparter samt en förteckning över samtliga godkända motparter upprättas och attesteras.

- Vi rekommenderar i likhet med föregående år att en skriftlig rutinbeskrivning för hantering av borgensåtaganden och andra ansvarsförbindelser upprättas.

3. Kommentarer avseende granskade rutiner

3.1 Registrering, avstämning, kontroll och bokföring av finansiella transaktioner

Vi har genom transaktionstester granskat Internbankens rutiner för registrering, avstämning, kontroll och bokföring av finansiella transaktioner. Vår bedömning är att registrering i finanssystem, motpartskontroll, depåavstämningar, settlementsavstämningar samt bokföring fungerar väl och innehåller en tillfredsställande intern kontroll. Vi har under vår granskning konstaterat att interna låneavtal med kommunbolagen i flera fall inte blir undertecknade av bolagens representanter förrän långt efter att utbetalning skett av lånet från Internbanken till bolaget. I den nuvarande rutinen hos Internbanken ingår endast kontroll av låneavtalets undertecknande när avtalet ska upphöra eller förnyas.

Rekommendation
Vi rekommenderar att Internbanken inför en kontroll av att samtliga låneavtal är undertecknade av såväl Internbanken som kommunbolaget i nära anslutning till utbetalningen av lånet, för att därigenom erhålla en bättre intern kontroll av formalia avseende interna låneavtal.

3.2 Koncernavstämningar

Vi har vid vår granskning av koncernavstämningarna avseende tertialbokslutet 2004-08-31 konstaterat ett flertal avvikelser mellan Internbankens belopp och kommunbolagens belopp. Ett antal orsaker till detta har identifierats, bl a skillnader i periodiseringsprinciper, klassificering av långfristigt och kortfrisigt samt beräkning av räntedagar.

Internbanken har tillsammans med Redovisningsstaben startat ett arbete med att åtgärda dessa skillnader så att förutsättningarna för att minimera antalet avvikelser vid de koncernavstämningar som kommer att utföras per 2004-12-31 förbättras.

3.3 Intern kontroll i ny finansorganisation

Under de kommande åren kommer enligt Stockholm Stads investeringsplaner ett stort finansieringsbehov att uppstå. Då detta bl a medför att Stadens finansiella ställning förändras från att ha nettotillgångar till att få en nettoskuld, krävs en delvis ny organisation av finansverksamheten, ny kompetens och nya rutiner inom Internbanken. Den nya organisationen är delvis på plats och arbetet med att utveckla nya rutiner pågår. Viktiga delar i den nya finansverksamheten återstår dock att utforma, såsom rutiner för att tillsammans med kommunbolagen arbeta fram strategiska ränterisker, utformning av en ny finanspolicy, tillsättande av riskkontrollerande och resultatuppföljande befattningar inom Internbanken samt utformning av rutiner kring dessa befattningar.

Rekommendation
Vi rekommenderar att Internbanken inom Stockholm Stads ekonomiavdelning och Stockholms Stadshus AB prioriterar arbetet med att utforma den nya organisationen av finansverksamheten och de nya rutiner som denna medför.

3.4 Motpartskontroller

Vi har i vår granskning noterat att det liksom föregående år inte finns någon fullständig förteckning över samtliga godkända motparter som kan göras affärer med. Det finns heller inte någon dokumentation över gällande urvalskriterier för att godkänna affärsmotparter samt vilka underlag som krävs vid ett sådant godkännande. Arbetet med detta har dock påbörjats av Internbanken.

Rekommendation
Vi rekommenderar att en skriftlig rutinbeskrivning upprättas där urvalskriterier för affärsmotparter samt underlag som krävs för val av motpart framgår, samt att en fullständig förteckning över samtliga godkända affärsmotparter upprättas och attesteras.

3.5 Borgensåtaganden

Vi har granskat rutinen för hantering av borgensåtaganden och andra ansvarsförbindelser inom Stockholm Stad och då i likhet med föregående år noterat att en dokumenterad rutinbeskrivning fortfarande inte finns. Arbetet med att ta fram en sådan rutinbeskrivning har påbörjats men avvaktar sedan den pågående utformningen av en ny borgenspolicy för hela Stockholm Stad.

Rekommendation
Vi rekommenderar Internbanken att prioritera arbetet med att ta fram en skriftlig rutinbeskrivning avseende hantering av borgensåtaganden och andra ansvarsförbindelser. Denna rutinbeskrivning bör utformas med beaktande av riktlinjerna i den nya borgenspolicyn.

Stockholm 2004-11-23

KPMG

Lars Marcusson
Auktoriserad revisor

Urban Gustafsson
Godkänd revisor

Bilaga 2

KPMG

Stockholms Stad - Internbanken

Granskningsrapport
Årsbokslut 2004-12-31

KPMG Affärsområde Revision
2005-03-03
Antal sidor: 8

Innehåll

1. Uppdragets omfattning

Vårt uppdrag har varit att granska upprättat årsbokslut per 2004-12-31 för Stockholm Stads Internbank och bedöma om bokslutet är upprättat i enlighet med god redovisningssed samt ger en rättvisande bild av Internbankens resultat och ställning. Vår granskning har även inkluderat en stickprovsvis kontroll av att beslutade mandat enligt Stockholm Stads finanspolicy inte överskridits av Internbanken.

Vi har även gjort en uppföljning av de synpunkter som vi lämnade i vår rapport om granskning av redovisningsrutiner och intern kontroll som utfördes och rapporterades under hösten 2004.

Belopp inom parantes avser för balansposter jämförelse med 2003-12-31 och för resultatposter jämförelse med 2003 på helår.

2. Sammanfattning

Vi har i samband med vår granskning av årsbokslutet 2004-12-31 inte påträffat några förhållanden som innebär att Internbankens redovisade resultat och ställning skulle vara felaktigt i någon väsentlig omfattning.

Stockholm Stad samt Stockholm Stadshus-koncernen har under andra halvåret 2004 startat ett antal investeringsprojekt, vilket har medfört ett behov för Internbanken att öka upplåningen externt. En miljard har därför upplånats inom kommuncertifikatprogrammet. Under 2005 kommer upplåningen att öka ytterligare, vilket kommer att medföra en än större fokusering på upplåningsprocessen hos Internbanken. Dessa förändrade förutsättningar kommer att kräva en annan organisation hos Internbanken, vilket ledningen arbetat med under 2004. Ett förslag till ny organisation kommer att presenteras i mars 2005.

Vi har i vår uppföljning av våra synpunkter från hösten 2004 om intern kontroll kunnat konstatera att det vid Internbankens avstämning av koncerninterna mellanhavanden mot bolagen i Stockholm Stadshus-koncernen uppstår avvikelser som beror på olikheter i såväl koncern-rapporteringsprinciper som redovisningsprinciper. Vi vill framhålla vikten av att Stockholm Stad fastställer och kommunicerar likformiga redovisningsprinciper för såväl staden som bolagen.

Vi har under punkt 5.2 angett ett antal synpunkter på manuella åtgärder vid Internbankens kontoavstämningar som bör beaktas vid implementeringen av det nya redovisningssystemet Agresso.

3. Balansräkningen

3.1 Balansanalys

Mkr	*Utfall 2004-12-31*	*Utfall 2004-08-31*	*Utfall 2003-12-31*
Långfristiga placeringar	204	*205*	1 132
Långfristig utlåning	23 804	*22 781*	18 048
Kortfristiga placeringar	-	-	2 983
Kortfristig utlåning	5 364	*5 714*	8 212
Upplupna ränteintäkter	672	*623*	795
Förutbetalda kostnader/Övr. fordringar	68	*75*	98
Totalt tillgångar	**30 112**	***29 398***	**31 268**
Långfristig upplåning	12 840	*13 525*	10 439
Kortfristig upplåning	2 186	*1 139*	5 069
Upplupna räntekostnader	437	*400*	472
Förutbetalda intäkter och övriga upplupna kostnader	23	*29*	28
Totalt skulder	*15 486*	*15 093*	*16 008*
Intern skuld pensionsförvaltningen	-	-	822
Nettofordran/Kommunkapital	14 626	*14 305*	14 438
Totalt skulder och eget kapital	**30 112**	***29 398***	**31 268**

3.2 Kommentarer till balansräkningen

3.2.1 Tillgångar

3.2.1.1 Långfristiga placeringar

Posten består av en svensk bostadsobligation från Stadshypotek. Granskning har skett av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning. De långfristiga placeringarna har nu nästan helt omvandlats till utlåning till koncernbolag.

3.2.1.2 Långfristig utlåning

Posten består av fordringar på bolag inom Stockholm Stadshus-koncernen med 21 948 (19 929). Fordringar som förfaller inom ett år 4 850 (3 980) redovisas som kortfristig del av långfristig utlåning. Av resterande del 1 856 (2 087) avser externa fordringar på Fortum 1 667, fordringar på Vägverket avseende Tranebergsbron 135 samt övrigt 54. Granskning har skett av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning.

Förfallotidpunkten för fordran på Fortum har flyttats fram till 2006-02-28 och redovisas nu som långfristig fordran. Fordran på Vägverket avseende Tranebergsbron har minskat genom amortering med 260 under tredje tertialet 2004. För kvarstående fordran på 135 finns idag inga andra uppgifter än att amortering ska ske successivt fram t o m år 2009 och den redovisas därför som långfristig.

3.2.1.3 Kortfristiga placeringar

De kortfristiga placeringarna har under 2004 helt omvandlats till utlåning till koncernbolag.

3.2.1.4 Kortfristig utlåning

Posten består liksom vid årsskiftet helt av depositfordringar på koncernbolag. Granskning har skett stickprovsvis av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.1.5 Upplupna ränteintäkter

Posten består av upplupna ränteintäkter avseende externa fordringar 142 (224) samt upplupna ränteintäkter avseende koncernbolag 530 (571). Granskning har skett stickprovsvis av fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.1.6 Förutbetalda kostnader och Övriga fordringar

Posten består av periodiserade räntekostnader avseende förtidsinlösta swappar 65 (93), fordringar avseende fakturerade borgensavgifter 2 (-) samt saldo valutakonto 1(-). Under 2004 har inga förtidsinlösen av externa swappar gjorts. Granskning har skett stickprovsvis av fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.2 Skulder

3.2.2.1 Långfristig upplåning

Posten består till övervägande delen av en långfristig skuld till Stockholm Stadshus AB 11 065 (9 865). Andel som förfaller inom ett år är 5 550 (1 200) och redovisas som kortfristig del av långfristig upplåning. Ökningen beror på att den kortfristiga depositionsskuld som fanns vid föregående årsskifte under 2004 till stor del omvandlats till långfristig genom uppdelning på flera lånereverser med vardera lägre belopp och längre löptid. Under 2004 har även en skuld mot S:t Erik Försäkrings AB uppkommit med 71 (-). Granskning har skett stickprovsvis av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning.

Durationen för stadens finansiella nettoställning är 1,8 år per 2004-12-31, att jämföra med enligt i finanspolicyn angivet högsta tillåtna duration på 2,0 år.

Posten består i övrigt av externa långfristiga skulder 1 704, varav obligationslån i utländsk valuta är 636 (1 153). Valutalånen har terminssäkrats via valutaswappar och värderats till terminskurs. Inga nya externa långfristiga lån har upptagits under 2004. Granskning har skett stickprovsvis av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.2.2 Kortfristig upplåning

Posten består till största delen av kortfristig depositionsupplåning från Stockholms Stadshus AB med 1 100 (3 000) Skulden har under 2004 delats upp på flera lånereverser med vardera lägre belopp samt längre löptid vilket därigenom omvandlat en större del av skulden till långfristig. Under 2004 har tillkommit en skuld mot S:t Erik Försäkrings AB med 89 (-). Granskning har skett stickprovsvis av existens, fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.2.3 Upplupna räntekostnader

Posten består av upplupna räntekostnader avseende externa låneskulder 220 (300) samt upplupna räntekostnader avseende koncernbolag 217 (157). Granskning har skett av fullständighet och värdering utan anmärkning.

3.2.2.4 Förutbetalda intäkter

Posten består så gott som helt av periodisering av ränteintäkter avseende under 2003 och 2004 förtidsinlösta lån och swappar mot koncernbolagen. Upplupna räntekostnader avseende pensionsförvaltningen (16) finns ej i år.

4. Resultaträkningen

4.1 Resultatanalys

Mkr	*Utfall Helår 2004*	*Utfall Tertial 3 2004*	*Utfall Tertial 2 2004*	*Utfall Tertial 1 2004*	*Utfall Helår 2003*
Långfristig utlåning/upplåning					
Ränteintäkter	1 686	*512*	*564*	*610*	2 308
Räntekostnader	- 1 018	*- 302*	*- 334*	*- 382*	- 1 627
Räntenetto	669	*211*	*230*	*228*	681
Kortfristig utlåning/upplåning					
Ränteintäkter	153	*47*	*45*	*61*	212
Räntekostnader	- 48	*-12*	*- 11*	*- 25*	- 36
Räntenetto	105	*35*	*34*	*36*	176
Räntenetto totalt	**774**	***246***	***264***	***264***	**857**
Övriga finansiella poster	- 3	*-1*	*-1*	*- 1*	- 3
Finansnetto	**771**	***245***	***263***	***263***	**854**
Netto borgensverksamhet	9	*3*	*2*	*4*	9
Nedskrivning fordringar	-4	*-4*	-	-	- 4
Årets resultat	**776**	***244***	***265***	***267***	**859**

4.2 Kommentarer till resultaträkningen

Under 2004 har såväl det långfristiga som kortfristiga räntenettot under samtliga tertial legat på en jämn nivå. Jämfört med 2003 ligger utfallet av det långfristiga räntenettot i nivå medan det kortfristiga räntenettot har sjunkit. Den främsta orsaken till denna förändring är regleringen av den kortfristiga fordran på 2,0 Mdkr mot Fortum, vilket skedde per förfallodagen 2003-08-27 och som därmed har medfört en sänkning av ränteintäkterna på helårsbasis.

En fortsatt amortering har skett av de långfristiga externa skulderna. Under tredje tertialet 2004 började Internbanken en ny upplåning enligt Stockholm Stads kommuncertifikatprogram från 1999. Upplåning skedde i december med 250 Mkr vardera från de fyra svenska storbankerna Nordea, Föreningssparbanken, Handelsbanken och SE-banken. Detta har dock endast påverkat det kortfristiga räntenettot för 2004 marginellt.

I det långfristiga räntenettot ingår interna intäktsräntor med 206 (221) Mkr avseende bankkonton som tillhör och redovisas hos de slutna redovisningsenheterna Fastighetsförvaltningen och Saluhallsförvaltningen. Dessa intäktsräntor löper med en fast ränta och ligger utanför Internbankens ansvar men redovisas och rapporteras av Internbanken. Dessa räntor kommer dock fr o m 2005 att ej längre redovisas i Internbankens räntenetto.

Under 2004 har, på initiativ av gäldenären, förtidsinlösen av lån till koncernbolagen Stokab respektive Keflavik skett med sammanlagt 650 Mkr, vilket medfört förutbetalda ränteintäkter med sammanlagt 14 Mkr. Periodisering sker över lånens återstående löptid, vilket gett en ränteintäkt på 6 Mkr för 2004.

Internbankens resultat har i likhet med 2003 påverkats av kostnader för nedskrivningar av ränte- och amorteringsfria lån mot AB Familjebostäder och Svenska Bostäder AB med sammanlagt 3,5 Mkr.

5. Uppföljning av intern kontroll hos Internbanken

5.1 Vår granskning under hösten 2004

Under hösten 2004 genomförde vi en granskning av redovisningsrutiner och intern kontroll hos Internbanken. De synpunkter som vi lämnade i vår rapport avseende den granskningen har vi följt upp i samband med vår bokslutsgranskning. Nedan framgår vilka förändringar som skett hos Internbanken sedan årsskiftet.

5.1.1 Interna låneavtal

Enligt Internbanken är det endast i undantagsfall som interna låneavtal blir undertecknade av det låntagande bolaget senare än en vecka efter utbetalningen av lånet från Internbanken. Det gör att vi bedömer den interna kontrollen av interna låneavtal som tillfredsställande men rekommenderar Internbanken att i samråd med Stockholm Stadshus-koncernen tydliggöra ansvarsfördelningen mellan parterna om ett internt låneavtal inte blir undertecknat inom rimlig tid, så att låneavtalen som huvudregel blir undertecknade innan utbetalning av lånet sker.

5.1.2 Koncernavstämningar

Det föreligger i årsbokslutet 2004-12-31 fortfarande avvikelser vid Internbankens avstämning av koncerninterna resultat- och balansposter mot bolagen inom Stockholm Stadshus-koncernen. Orsakerna till avvikelserna är liksom tidigare att redovisningsprinciperna hos Internbanken respektive hos bolagen skiljer sig åt bl a avseende redovisning av långfristiga och kortfristiga delar av fordringar och skulder, periodisering av kompensationsränta vid förtidsinlösen samt periodisering av borgensavgifter. Avvikelserna innebär dock ingen resultatpåverkan för Internbankens årsbokslut 2004-12-31.

Diskussioner mellan Internbanken, redovisningsstaben hos Stockholm Stad och Stockholms Stadshus AB har genomförts vilket resulterat i att vissa felkällor åtgärdats men inte alla. Vi vill i likhet med tidigare framhålla vikten av att tydliga instruktioner skickas ut av Stockholm Stad samt Stockholm Stadshus AB till samtliga berörda motparter inom kommunkoncernen för att därigenom säkerställa att avstämningarna sker på ett likformigt och korrekt sätt hos alla motparter. Vi vill även framhålla vikten av att Stockholm Stad fastställer och kommunicerar likformiga redovisningsprinciper för staden och bolagen.

5.1.3 Godkända motparter

Internbanken har startat ett arbete med att upprätta en attesterad förteckning över godkända motparter samt en skriftlig rutinbeskrivning för urval av motparter.

5.1.4 Borgensåtaganden

Internbanken har startat ett arbete med syfte att upprätta en skriftlig rutinbeskrivning för hantering av borgensåtaganden och andra ansvarsförbindelser

5.2 Intern kontroll i det nya redovisningssystemet Agresso

Internbanken befinner sig mitt i ett projekt med syfte att implementera redovisningssystemet Agresso, som hela Stockholm Stad successivt håller på att ta i bruk. Vi skulle i denna rapport vilja framhålla några aspekter avseende redovisningen som det är viktigt att försöka få systemstöd för i det nya systemet. Flera beräkningsrutiner måste idag göras manuellt eftersom systemstöd inte kan erhållas av den befintliga huvudboken.

Kopplingarna mellan det befintliga finanssystemet CRM, som ska behållas, och den nya huvudboken i Agresso behöver analyseras mycket noga. Befintliga kopplingar behöver analyseras samtidigt som önskvärda förbättringar, kompletteringar och utökningar behöver dokumenteras i kravanalysen på ett tidigt stadium. Vid vår granskning av Internbankens månatliga avstämningar har vi noterat att ett antal manuella åtgärder behöver utföras av Internbankens personal för att en korrekt redovisning ska erhållas i huvudboken. Orsaken är i de flesta fall att den filöverföringen som sker från finanssystemet CRM inte kan mottagas korrekt av den nuvarande huvudboken Edit. Vi sammanfattar nedan de manuella åtgärderna och vill framhålla att dessa beaktas i största möjliga utsträckning i samband med utformningen av det nya redovisningssystemet.

- Över- och underkurser avseende obligationslån och externa obligationsplaceringar periodiseras inte i CRM och behöver idag bokföras manuellt i huvudboken.

- Den automatiska beräkningen av upplupna ränteintäkter och räntekostnader, som idag sker i CRM, kan idag inte överföras via fil till Edit pga kapacitetsbrist utan behöver manuellt bokföras i huvudboken.

- Vid räntebindningsomläggning av externa fordringar och skulder skapar CRM idag felaktigt en amortering innan balansdagen som behöver återläggas i huvudboken. Orsaken är att CRM genererar amortering efter ränteförfallodag och inte betaldag.

- Vid förtidsinlösen av lån och derivat kan CRM idag inte periodisera den kompensationsränta som uppstår över den ursprungliga löptiden, vilket i vissa fall är god redovisningssed. Denna periodisering får istället bokföras manuellt i huvudboken.

Stockholm som ovan

KPMG

Lars Marcusson
Auktoriserad revisor

Urban Gustafsson
Godkänd revisor

Bilaga 3

Revisionsrapporter under perioden april 2004 – mars 2005

2004:06	Granskning av AB Familjebostäders förvaltning av fastigheten Trädgårdsföreningen 1
2004:07	Så tycker föräldrar och personal om fritidshemmen i Stockholms stad
2004:08	Granskning av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare
2004:09	Stadens handläggning av Lindgården
2004:10	Trygghet för äldre med hemtjänst i Norrmalm och Katarina-Sofia
2004:11	Idrottsnämndens styrning och uppföljning av investeringar
2004:12	Hanteringen av bristfällig ventilation i några gymnasieskolor
2004:13	Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad
2004:14	Styrning och uppföljning inom brandförsvaret
2005:01	Kommunens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år
2005:02	Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor
2005:03	Investeringsprocessen i Stockholms stad
2005:04	Byggherrens syn på samverkan med Stockholms stad vid nyproduktion av bostäder
2005:05	Vakant
2005:06	Granskning av elevernas garanterade undervisningstid och lärarnas arbetstider
2005:07	Nämndernas budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom barn- och ungdomsvården
2005:08	Erfarenheter av lagar och regler vid upphandling

Rapportdel 2

Kommunstyrelsens egen verksamhet

Sammanfattning

Revisionen av kommunstyrelsens egen verksamhet avseende år 2004 har genomförts i enlighet med kommunallagen, andra tillämpliga lagar, god revisionssed i kommunal verksamhet och enligt den revisionsplan som de förtroendevalda revisorerna har fastställt för året.

Kommunstyrelsen redovisar ett överskott på 85,4 mnkr. De största överskotten finns inom stadsledningskontoret och den politiska organisationen.

Kommunstyrelsen följer upp sin egen verksamhet på ett bra och systematiskt sätt. Prognossäkerheten kan dock bli bättre.

Kommunstyrelsen har under 2004 erhållit 70 uppdrag från kommunfullmäktige. Av dessa har 23 genomförts. Det innebär att 57 uppdrag återstår att genomföra under nästa år. I sammanhanget kan nämnas att kommunstyrelsen i budgeten för 2005 har fått ytterligare 41 uppdrag. Detta innebär att kommunstyrelsen har närmare 100 uppdrag att genomföra under 2005.

Kommunstyrelsen arbetar aktivt med att förstärka den interna kontrollen i verksamheten genom att kartlägga och förbättra sina processer. Enligt revisionskontoret bör dock styrelsens internkontrollplan renodlas och endast innehålla kontrollmoment som innebär tillsyn av att den interna kontrollen.

Kommunstyrelsens bokslut för den egna verksamheten är rättvisande och den interna kontrollen är tillräcklig.

INNEHÅLL Sid

1 Årets granskning

I denna *årsrapport* redovisas det samlade resultatet av revisionens granskning av kommunstyrelsens egen verksamhet avseende år 2004.

Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom följande områden:

- Kommunstyrelsens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat för den egna verksamheten
- Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av den egna verksamheten
- Kommunstyrelsens delårsbokslut, bokslut och räkenskaper

Revisionen genomförs i enlighet med kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt i enlighet med stadens revisionsstadga och god revisionssed i kommunal verksamhet. Inriktningen och omfattningen fastställs av de förtroendevalda revisorerna i den årliga revisionsplanen. Revisionens generella kriterier för granskning och bedömningar redovisas i *bilaga 1*.

Revisionen har även följt upp kommunstyrelsens åtgärder med anledning av tidigare revisionsrapporter. Uppföljningen redovisas under berört avsnitt i årsrapporten. Resultatet av uppföljningen har vägts in i den samlade bedömningen.

Årsrapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

2 Kommunstyrelsens resultat för den egna verksamheten

I detta avsnitt inriktas granskningen på att bedöma om kommunstyrelsens verksamhet har bedrivits enligt kommunfullmäktiges mål och direktiv, inom ramen för tilldelade anslag samt i den omfattning och med den inriktning och kvalitet som fastställts i nämndens verksamhetsplan för år 2004.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att kommunstyrelsens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat för året är tillfredsställande.

2.1 Ekonomiskt resultat

Kommunstyrelsen redovisar för sin egen verksamhet följande budgetutfall år 2004 *före* resultatöverföringar.

Mnkr	BOKSLUT 2004			2003
	Utfall	Budget-avvikelse	Avvikelse i %	Budget-avvikelse
Anslag för nämndens verksamhet				
Kostnader	1 239,5	177,6	14,3	97,2
Intäkter	429,6	-92,2	21,5	-7,7
Årets resultat exkl. resultatfond	**809,9**	**85,4**	**10,5**	**89,5**

Tabellen visar att kommunstyrelsen lämnar ett samlat överskott på 85,4 mnkr. De stora avvikelserna på kostnads- och intäktssidan finns inom miljöavgiftskansliet och kompetensfonden. Detta påverkar dock inte kommunstyrelsens resultat då finansiering sker med externa respektive fonderade medel.

I tabellen nedan redovisas hur budgetavvikelsen, exklusive extern- och fondfinansierade verksamheter, fördelas sig mellan de olika verksamheterna och anslagsposterna.

Verksamhet/anslagspost	Nettoutfall i mnkr	Avvikelse i mnkr	Avvikelse i %
Stadsledningskontoret	*537,4*	*59,7*	*11,1*
Omstrukturering	*68,6*	*-0,9*	*1,3*
Äldreomsorg	*7,8*	*6,0*	*76,9*
Bidrag	*134,8*	*1,2*	*0,9*
Politisk organisation	*61,3*	*19,4*	*31,6*
Summa	**809,9**	**85,4**	**10,5**

Stadsledningskontorets överskott förklaras bl a av att införandet av ekonomisystemet har senarelagts samt förskjutningar i tidplanen för kontorets organisationsutvecklingsarbete. Därtill blev intäkterna högre än beräknat, bl a från visningsenheten.

Överskottet inom anslagsposten *Äldreomsorg* beror främst på förskjutningar i tidplanen för projektet äldrecentrum för döva.

Av den *politiska organisationens* överskott som avser rotlarnas verksamhet föreslås 13,6 mnkr att ombudgeteras till 2005.

Revisionskontoret har sedan 2001 framfört att stadsledningskontorets lämnade budgetöverskott har varit väl stora varför kommunstyrelsen har rekommenderats att anpassa sin budget efter verksamhetens omfattning. Överskottet för år 2004 är även det stort om än något lägre än föregående år.

Resultatenheter
Visningsenheten inom stadsledningskontoret är resultatenhet. Resultatfonden uppgår till totalt 5,3 mnkr efter årets avsättning på 0,7 mnkr.

2.2 Verksamhetsmässigt utfall

Utifrån kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar har kommunstyrelsen formulerat verksamhetsspecifika inriktningsmål samt generella och enhetsvisa åtaganden. Åtagandena är i allt väsentligt konkreta och uppföljningsbara.

Enligt revisionskontoret arbetar kommunstyrelsen systematiskt med att uppnå de mål och åtaganden som har formulerats för verksamheten.

I 2004 års budget erhöll kommunstyrelsen 14 uppdrag. Under första halvåret tillkom 20 uppdrag. Efter sommaren erhölls ytterligare 36 uppdrag, däribland 15 uppdrag inom ramen för SPO. Detta innebär att kommunstyrelsen har mottagit 70 uppdrag från kommunfullmäktige under året.

Merparten av de kommunfullmäktigeuppdrag som erhölls i budgeten har genomförts. När det gäller de 56 uppdrag som erhållits under pågående verksamhetsår har 13 av dem genomförts.

Sammantaget har 23 av 70 kommunfullmäktiges uppdrag genomförts. Detta innebär att det återstår 57 uppdrag att slutföra under 2005. Till dessa ska de 41 uppdrag som kommunstyrelsen har tilldelats i budgeten för 2005 läggas. Kommunstyrelsen har således närmare 100 uppdrag att genomföra under 2005.

Revisionskontoret ställer sig frågande till om kommunstyrelsen har förutsättningar att genomföra dessa uppdrag inom rimlig tid mot bakgrund av att 23 uppdrag kunde genomföras under 2004.

3 Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten

I detta avsnitt inriktas granskningen på att bedöma om kommunstyrelsen har fungerande system för styrning, uppföljning och kontroll av ekonomi, verksamhet och kvalitet i den egna verksamheten.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten är, trots bristande prognossäkerhet, tillfredsställande.

3.1 Styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet

Tertialrapporter - kommunstyrelsens årsprognoser 2004 för den egna verksamheten

Kommunstyrelsen har lämnat följande prognoser på beräknat utfall under året för den egna verksamheten (mnkr).

Mnkr (nettoutfall)	Avvikelse
Tertialrapport 1	12,6
Tertialrapport 2	31,4
Bokslut 2004	85,4

Sammanställningen ovan visar att prognossäkerheten i tertialrapporterna har varit bristfällig under året. Stadsledningskontoret och den politiska organisationen redovisar de största avvikelserna mellan tertialrapport 2 och bokslutet. För stadsledningskontoret är prognosavvikelsen 33,7 mnkr och för den politiska organisationen inkl rotlarnas överskott uppgår avvikelsen till 16,4 mnkr. Exklusive rotlarnas verksamhet reduceras prognosavvikelsen till 2,8 mnkr.

Kommunstyrelsen har under de senaste åren haft förhållandevis stora avvikelser mellan prognoser och slutligt utfall. Enligt stadsledningskontoret har det påbörjats ett arbete i syfte att höja prognosernas kvalitet.

Kommunstyrelsen följer upp sin egen verksamhet på ett systematiskt sätt. Utöver verksamhetsuppföljningarna görs även kvalitetsuppföljningar löpande bl a genom enkäter. Vidare finns ett kvalitetsnätverk som arbetar systematiskt med kvalitetsfrågor. Därtill finns ett fungerande system för klagomålshantering.

3.1.1 Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2004 för den egna verksamheten

Revisionskontoret har endast gjort stickprovsvisa kontroller av att de aktiviteter som redovisas i verksamhetsberättelsen har genomförts. Revisionskontoret kan således inte uttala sig om verksamhetsberättelsen ger en fullständigt korrekt beskrivning av kommunstyrelsen verksamhet för år 2004. I verksamhetsberättelsen redovisas att en översyn har skett av det integrerade lednings- och styrsystemet ILS. Detta kan ge sken av att översynen är gjord. En mer korrekt beskrivning enligt revisionskontoret är att det har påbörjats ett översynsarbete av ILS.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att verksamhetsberättelsen ger en samlad bild av det stadsövergripande och förvaltningsinterna arbete som bedrivits utifrån kommunfullmäktiges fem inriktningsmål samt de verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden styrelsen har fastställt.

3.1.2 Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2005 för den egna verksamheten

Kommunstyrelsens verksamhetsplan för år 2005 ger en god bild av ekonomi, verksamhet och kvalitet samt följer i allt väsentligt kommuncentrala direktiv och anvisningar. Kommunstyrelsen har fastställt mål och uppföljningsbara åtaganden för den egna verksamheten i överensstämmelse med kommunfullmäktiges mål och prioriterade inriktningar för verksamheterna. I dessa ingår generella åtaganden för miljöarbetet utifrån Miljöprogram för Stockholm 2002-2006. Det finns en beskrivning av arbetet med att effektivisera resursanvändningen. Kommunstyrelsen har också redovisat planer för hur de generella åtagandena ska följas upp samt hur dialog ska föras med enheterna inom stadsledningskontoret om åtaganden och kvalitetsgarantier.

3.2 Intern kontroll i administrativa rutiner

3.2.1 Kommunstyrelsens internkontrollplan

Kommunstyrelsen har ett väl fungerande internkontrollsystem för den egna verksamheten och arbetar systematiskt med att upprätthålla en bra intern kontroll.

Styrelsens internkontrollplan baseras på en väsentlighets- och riskanalys. Denna tas fram av stadsledningskontorets kvalitetsnätverk där samtliga avdelningar är representerade. Utifrån denna analys väljer respektive avdelning ut vad som ska ingå i internkontrollplanen.

Revisionskontoret kan notera att kommunstyrelsens interkontrollplan till stor del innehåller processkartläggningar som syftar till att utveckla redan befintliga rutiner eller skapa nya. Det är positivt att det sker ett aktivt utvecklingsarbete för att stärka den interna kontrollen men det bör inte ske inom ramen för interkontrollplanen. Enligt revisionskontoret bör internkontrollplanen renodlas till att endast innehålla kontrollmoment som innebär tillsyn av att den interna kontrollen fungerar på avsett sätt.

Samtliga planerade processanalyser och kontrollmoment har genomförts eller påbörjats med undantag för kartläggningen av rutinerna inom kompetensfonden. Denna ska dock genomföras under 2005. Rapportering av årets interkontrollarbete redovisas i tertialrapporterna och verksamhetsberättelsen.

3.3 Årets internkontrollgranskningar

3.3.1 Direktupphandling

Revisionskontoret har granskat hur lagen om offentlig upphandling efterlevs vad avser direktupphandling av konsulter. Stadsledningskontoret har under året anlitat konsulter för ca 120 miljoner kronor. Ett urval har gjorts bland de konsulter som anlitats för minst en miljon kronor och där det inte är uppenbart att ramavtal finns.

Revisionskontoret har inte funnit någon större omfattning av direktupphandlingar, men vill framföra följande.

Kompetensfondens kansli avropar i de flesta fall från gällande ramavtal. Två direktupphandlingar har dock konstaterats, varav den ena beror på att leverantören anses vara den enda i landet som kan erbjuda den efterfrågade tjänsten.

Redovisningsstaben har upphandlat och avropat från gällande ramavtal i de flesta granskade fallen. En direktupphandling har noterats, också den av sådan art att endast denna leverantör bedömdes som möjlig. Avrop av konsulttjänster från ett företag har skett i stor omfattning avseende implementeringsstöd för det nya ekonomisystemet (ca 20 miljoner kronor per år). Revisionskontoret anser att det kunde varit mer förmånligt för staden att tillvarata konkurrensen genom regelrätt upphandling.

En särskild granskning har även genomförts vid stadsledningskontorets IT-avdelning avseende avrop på ramavtal av IT-tjänster. Även denna granskning har utgått från lagen om offentlig upphandling. Revisionskontoret har stickprovsvis granskat avrop från åtta av de mest anlitade leverantörerna. Granskningen visar att följsamheten varit god gentemot upphandlade ramavtal.

3.3.2 Rutiner för kontroll och redovisning av moms

Nya lagstiftningen för kommunkontosystemet ändrades från 2003-01-01 och ställer större krav på fördelning av momsavdragen på gemensamma kostnader mellan vanliga affärsmomssystemet och det sk Ludvikasystemet avseende kommuner och landsting.

Vad beträffar avdragsrätten för gemensamma kostnader, som t ex telefonväxel, gemensamma inventarier och overheadkostnader (t ex politiken, ekonomifunktionen, personalfunktionen), ansvarar respektive förvaltning för att ta fram en fördelningsnyckel med underlag som styrker fördelningen och som kan granskas av revisorerna och/eller skatteverket vid behov.

Varje månad hämtar redovisningsstaben en momsrapport på TietoEnators hemsida. Två personer på redovisningsstaben har lösenord till dessa rapporter. Rapporten innehåller alla transaktioner som har genererat moms, uppdelat på de olika momskontona och redovisat på respektive förvaltning.

Granskning görs av att momsavdrag inte har redovisats på transaktioner som avser annan kommun eller landsting. En översiktlig kontroll sker också av rimligheten i förvaltningarnas transaktioner och totalsumman för månaden.

Jämförelser görs också med föregående månads uppgifter och ibland även med samma månad föregående år. De felaktigheter som upptäcks (ca 10 transaktioner per månad) påpekas för respektive förvaltning som uppmanas att rätta till nästa period. Av nästa månads momsrapport framgår om/att rättelse har skett.

Fr o m år 2004 ska en årsuppgift lämnas in till RSV efter utgången av varje kalenderår. Årsuppgiften ska innehålla ingående moms enligt bokföringen som inte dragits av i "Affärsmomssystemet" samt schablonersättningar avseende dold moms. Årsuppgiften ska lämnas senast under juni året efter det år uppgifterna avser. Redovisningsstaben har skickat in årsuppgift för staden 2004-01-21. Uppgifterna har stämts av dels mot lämnade deklarationer under året dels mot underlag i Excel.

Revisionskontorets kommentarer
Efter revisionskontorets granskning av tillämpade rutiner innefattande granskning av momsrapporter, underlag och deklarationer samt årsuppgift för år 2004, är kontorets bedömning att redovisningsstabens rutiner för redovisning av moms är tillräckligt säkra.

3.3.3 Projekt finansierade av kompetensfonden

Revisionskontoret har granskat redovisningen av följande mindre projekt inom stadsledningskontoret som finansierats av kompetensfonden:

- Nätbaserad utbildning för det nya ekonomisystemet (750 tkr)
- SMS-tjänster (475 tkr)
- PROST – enhetlig projektstyrning (500 tkr)
- Utveckling av Stockholms stads EU-arbete – förstudie (650 tkr)
- Utbildning och införande av LISA självservice (665 tkr)
- Anskaffning av IT-stöd för hantering av LAS-frågor kopplat till lönesystemet LISA, (260 tkr)
- Anskaffning av IT-stöd för lönekartläggning kopplat till lönesystemet LISA, 340 tkr

Revisionskontorets kommentarer
Totalt har stadsledningskontoret erhållit 10,6 mnkr i bidrag under året från kompetensfonden för olika större och mindre projekt. De projekt som ingår i den översiktliga granskningen, där beslut om bidrag har fattats med stöd av delegation, visar att rutinerna för uppföljning och redovisning i stort fungerat tillfredsställande. Dock har projektet SMS-tjänster överskridits med 195 tkr.

Revisionskontoret bedömer att samtliga nämnda projekt visserligen innebär utveckling av metoder och är av engångskaraktär men är av den omfattningen att de bör ingå i normal verksamhet och rymmas inom budgeterade medel.

Vidare har personalpolitiska avdelningen påbörjat följande projekt i april 2004 trots att bidrag inte har beviljats.

- Exploatering av organisations- och rollregister, etapp 1
- Revisorsstöd, del 1 – förstudie

Ansökan om medel från kompetensfonden har inkommit till kansliet i oktober 2004 och beslut med stöd av delegation har fattats av direktören för kompetensfonden i januari 2005. Vi anser att projekt inte ska påbörjas innan beslut om bidrag från kompetensfonden har fattats.

3.3.4 Granskning av rutinen för skanning av fakturor i systemet "e-fact" avseende Kompetensfonden

Stadsledningskontoret tillämpar systemet från oktober-november 2003. Fakturorna skickas direkt till bankgirocentralen, där skanning sker. Underlag, som kvitton, specifikationer o d förvaras på respektive enhet inom Stadsledningskontoret. I rutan för "information" finns notering om förvaring av underlag, hänvisning till avtal mm.

Granskningen omfattar 58 slumpvis utvalda verifikationer (belopp överstigande 10 000 kronor) vad avser periodisering, adressat, attester och handläggningstider.

Revisionskontorets kommentarer
Enligt revisionskontorets bedömning fungerar rutinerna för kontering, godkännande och attest av fakturor i e-fact, vid kompetensfondens kansli tillfredsställande och är tillräckligt säkra. Handläggningstiderna har enligt stadsledningskontorets bedömning snabbats upp.

4 Kommunstyrelsens delårsbokslut, bokslut och räkenskaper

Under året har kommunstyrelsens delårsbokslut granskats och bedömts vara *rättvisande*. I detta avsnitt inriktas granskningen på att bedöma om kommunstyrelsens bokslut för den egna verksamheten är rättvisande samt om räkenskaperna är upprättade i enlighet med den kommunala redovisningslagen, god redovisningssed och gällande kommuncentrala regler och anvisningar.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att kommunstyrelsens bokslut och räkenskaper för den egna verksamheten år 2004 är rättvisande.

Bokslutet är upprättat enligt stadens anvisningar. Rutinerna för periodisering av intäkter och kostnader fungerar tillfredsställande. Specifikationer och underlag finns i erforderlig omfattning.

5 KF/KS kansli

Kansliet redovisar följande budgetutfall år 2004.

Mnkr	BOKSLUT 2004			2003
	Utfall	Budget-avvikelse	Avvikelse i %	Budget-avvikelse
Anslag				
Kostnader	11,2	-0,2	2,0	-0,3
Intäkter	1,0	0,0	0,0	0,3
Årets resultat exkl. resultatfond	**10,2**	**-0,2**	**2,0**	**0,0**

Verksamheten har bedrivits i enlighet med fastställd verksamhetsplan och bokslutet är i allt väsentligt rättvisande. Avvikelsen förklaras av ökade kostnader för tryck av kommunfullmäktigehandlingar pga extra kommunfullmäktigesammanträden.

Lars-Erik Örsing
bitr stadsrevisor

Gunilla Axelsson
revisor

Mats Bergqvist
revisor

Bilaga 1

Revisionens generella kriterier för granskning och bedömning

Revisionen genomförs i enlighet med kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt i enlighet med stadens revisionsstadga och god revisionssed i kommunal verksamhet. Revisionens inriktning och omfattning fastställs av de förtroendevalda revisorerna i den årliga revisionsplanen.

Bedömningsskala

Tillfredsställande/Tillräckligt	Kriterierna är i allt väsentligt uppfyllda
Ej helt tillfredsställande/Ej helt tillräckligt	Brister finns som måste åtgärdas
Oacceptabelt	Väsentliga brister finns som måste åtgärdas omgående

En särskild bedömningsskala (omdömen) gäller för avsnittet kommunstyrelsens bokslut och räkenskaper. Se sista raden i denna bilaga.

Kommunstyrelsens resultat

Huvudkriterium

Kommunstyrelsen har uppfyllt kommunfullmäktiges mål och direktiv och verksamheten har bedrivits inom ramen för tilldelade anslag samt i den omfattning och med den inriktning och kvalitet som fastställts i kommunstyrelsens budget/verksamhetsplan för år 2004

Delkriterier

- Budgetutfall ligger inom tilldelat/tilldelade anslag.
- Kommunstyrelsen har vidtagit besparingsåtgärder vid behov.
- Kommunstyrelsen har uppnått i verksamhetsplanen angiven verksamhet.
- Kommunstyrelsen har uppfyllt de generella åtagandena.
- Kommunstyrelsen har uppfyllt kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar.
- Kommunstyrelsen har fullgjort av kommunfullmäktige lämnade uppdrag.

Kommunstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten

Huvudkriterium

Kommunstyrelsens system för styrning, uppföljning och kontroll bygger på en helhetssyn på den kommunala verksamheten och säkerställer en ändamålsenlig styrning, ett effektivt resursutnyttjande och en tillräcklig säkerhet inom kommunstyrelsens organisation och verksamhet.

Delkriterier

- Kommunstyrelsen har ett fungerande system för styrning och uppföljning av ekonomi, verksamhet och kvalitet.
- Kommunstyrelsen har fastställt verksamhetsspecifika inriktningsmål, generella åtaganden och kvalitetsgarantier i överensstämmelse med kommunfullmäktiges beslut.
- Kommunstyrelsens förvaltningsorganisation har en tydlig och ändamålsenlig fördelning av ansvar och befogenheter.
- Kommunstyrelsen följer kontinuerligt och i ett sammanhang upp ekonomi, verksamhet och kvalitet. Kommunstyrelsen analyserar och kommenterar väsentliga avvikelser och beslutar om åtgärder vid behov.
- Kommunstyrelsens plan- och uppföljningsdokument ger en god bild av ekonomi, verksamhet och kvalitet samt följer kommuncentrala direktiv och anvisningar.
- Kommunstyrelsen har ett system för intern kontroll som säkerställer en effektiv förvaltning och förebygger allvarliga fel och skador.
- Kommunstyrelsen fastställer årligen en internkontrollplan utifrån en dokumenterad risk och väsentlighetsanalys.
- Kommunstyrelsen genomför internkontrollplanen och vidtar åtgärder i de fall det finns brister i den interna kontrollen.
- Kommunstyrelsens verksamhet följer gällande lagar, avtal, föreskrifter och beslut.

Kommunstyrelsens delårsbokslut, bokslut och räkenskaper för den egna verksamheten

Huvudkriterium

Kommunstyrelsens bokslut för den egna verksamheten är rättvisande. Kommunstyrelsens räkenskaper är upprättade i enlighet med den kommunala redovisningslagen, god redovisningssed och gällande kommuncentrala regler och anvisningar.

Bedömningsskala/Omdömen: Rättvisande, Ej helt rättvisande eller Ej rättvisande

Till kommunfullmäktige
i Stockholms stad

REVISIONSBERÄTTELSE

FÖR

KOMMUNSTYRELSEN ÅR 2004

Vi har granskat kommunstyrelsens verksamhet under år 2004. Granskningen av kommunstyrelsen omfattar också kommunövergripande funktioner, stadens årsredovisning och bokföring samt den sammanställda redovisningen för kommunkoncernen Stockholms stad.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och stadens revisionsstadga.

De utsedda lekmannarevisorerna i stadens bolag – Stockholms Stadshus AB inklusive dotterbolagen, Fastighets AB Bangårdsposten och Fastighets AB Norrmalm 4:3 – har granskat verksamheten i dessa bolag under år 2004.

Vi bifogar en sammanfattad redogörelse för resultatet av granskningen av stadens nämnder och bolag.

Vi tillstyrker att stadens årsredovisning godkänns. Den är upprättad i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Vi tillstyrker också att kommunstyrelsen och dess ledamöter beviljas ansvarsfrihet.

Stockholm den 11 april 2005

Bo Dahlström

Joen Lagerberg

Gun Risberg

Hans Ravelius

Helge Löfstedt

Kommunstyrelsen
Bilaga till revisionsberättelsen för år 2004

Revisorernas årsöversikt – En sammanfattning av revisorernas granskning av stadens verksamhet år 2004

1 Inledning

Vi och övriga förtroendevalda revisorer samt lekmannarevisorerna för bolagen granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed hela den kommunala verksamheten inklusive bolag och stiftelser. Granskningen sker i enlighet med kommunallagen, aktiebolagslagen, stiftelselagen, kommunala redovisningslagen och annan speciallagstiftning samt i enlighet med stadens revisionsstadga.

Årsöversikten ger en sammanfattning av våra och övriga revisorers viktigaste iakttagelser och rekommendationer i samband med genomförd granskning. Beträffande detaljer och kompletterande uppgifter hänvisas till årsrapporterna för kommunstyrelsen och övriga nämnder samt till granskningsrapporterna och granskningspromemoriorna för bolagen.

2 Revisionsberättelser och granskningsrapporter för år 2004

2.1 Nämnderna

Vi tillstyrker att kommunfullmäktige beviljar samtliga 36 nämnder och dess ledamöter ansvarsfrihet för nämndernas verksamhet år 2004. Revisionsberättelserna är "rena", d v s vi har inte funnit anledning till att i berättelserna framföra kritik i form av erinran eller anmärkning.

Revisorerna i revisorsgrupp 1 har emellertid i en skrivelse till kommunstyrelsen lämnat synpunkter enligt följande:

> Styrelsen uppmärksammas på att verksamhetens nettokostnader överstiger skatteintäkterna med 1 406 mnkr. Tidigare år har skillnaden täckts av stadens finansnetto. År 2004 uppgår finansnettot till 1 229 mnkr. Vidare efterlyser revisorerna en bättre analys i bland annat årsredovisningen av stadsdelsnämndernas intäkts- och kostnadsutveckling inom deras verksamhetsområden. Även analysen av de nyckeltal som presenteras i årsredovisningen anser de bör utvecklas, liksom analysen av sjukfrånvaron.
>
> Revisorerna förutsätter vidare att staden fr o m 2006, då stadens nya redovisningssystem är infört, följer redovisningslagens regler för investeringar vid samtliga nämnder och också tillämpar lagens definition vad avser kundfordringar och skriver av sådana som är äldre än ett år.
>
> Vidare anser revisorerna att styrelsen bör låta se över avsnittet om intern kontroll i *Regler för ekonomisk förvaltning*. Med anledning av att det nya

redovisningssystemet införs måste också centrala dokument som reglerar kontroll och ansvarsnivåer för *attest och utanordning* tas fram för beslut i styrelsen snarast. Revisorerna bedömer även att det finns ett stort behov av att centrala administrativa riktlinjer och rutiner utformas som höjer säkerheten i utbetalningsrutinerna för ekonomiskt bistånd i paraplysystemet. De anser också med anledning av angreppet av dataviruset "Sasser" för snart ett år sedan att arbetet med att skapa organisation och rutiner för att bedriva såväl ett förebyggande arbete som att hantera en inträffad incident borde kommit längre.

Beträffande kompetensfonden har revisorerna väckt frågor om inte besluten att ge stöd till vissa verksamheter, bl a bidrag till friskolor för IT i skolan, borde tagits av fullmäktige.

Beträffande arbetet med att införa miljöavgifter i staden anser revisorerna det angeläget att staden snarast tecknar ett avtal som reglerar den ersättning som ska utgå från staten. Revisorerna har även lämnat synpunkter på kommunstyrelsens roll i stadens miljöarbete och på hur miljöredovisningar ska lämnas.

Revisorerna anser inte att kommunstyrelsen i sitt yttrande över deras granskning av ej verkställda domar och beslut har lämnat tillfredsställande besked om hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder kan effektiviseras.

I årsrapporten för kommunstyrelsen redovisades resultatet av en uppföljning av mobbning och annan kränkande särbehandling i stadens skolor. Revisorernas ansåg då att det finns ett stort behov av en för staden gemensam policy i dessa frågor. Skolplanen och Strategin för elevhälsa tillgodoser inte de krav som kan ställas på en sådan policy. Efter att ha tagit del av föredragande borgarrådets förslag till yttrande över rapporten konstaterar revisorerna att uppmärksamheten på dessa problem inte är tillräcklig på ledande nivå i staden. De framhåller att en policy behövs och att den med fördel kan inarbetas i Skolplanen och/eller Strategin för elevhälsa.

Revisorerna ifrågasätter också det rimliga i att kommunstyrelsen har närmare 100 uppdrag att genomföra under år 2005.

Revisorerna i revisorsgrupp 2 har i särskilda skrivelser framfört synpunkter till följande nämnder:

Trafiknämnden har uppmärksammats på de synpunkter som framförts till gatu- och fastighetsnämnden om att förbättra framkomligheten och samverkan vid arbeten i gatumark. Myndighetsrollen bör stärkas genom att använda avgifter som styrmedel. Vidare bör åtgärder vidtas för att förbättra samordningen och följsamheten mot regelverket samt åtgärder som syftar till att öka möjligheten till uppföljning och utveckling.

Renhållningsnämnden har uppmanats att utifrån sitt samordningsansvar öka ansträngningarna för att förbättra ordningen vid återvinningsstationerna.

Idrottsnämnden har uppmanats att antingen vidta åtgärder för att nå målet att hälften av idrottsinvesteringarna ska satsas på kvinnors idrottande eller redovisa varför detta inte är möjligt och få godkännande från kommunfullmäktige. Nämnden har också uppmanats att vidta åtgärder så att styrning, uppföljning och kontroll blir tillfredsställande. Uppmaningen gäller bland annat upphandlingar.

Revisorsgrupp 2 har dessutom vid överlämnandet av en revisionsrapport om styrning och uppföljning inom brandförsvaret (Rapport nr 14, 2004) framfört följande synpunkter till brand- och räddningsnämnden:

Revisorerna ser mycket allvarligt på konstaterade brister i styrning, ledning och samordning inom brandförsvaret. De anser mot bakgrund av de omställningar av verksamheten som nya lagar inom området både förutsätter och ger möjlighet till att förändringar måste kunna genomföras och resurserna nyttjas effektivt. Revisorerna pekar i sin skrivelse bland annat på behovet av ökad inriktning mot att förebygga skador. Nämnden uppmanas dessutom att se över möjligheten att anpassa bemanningen av räddningskåren efter hur riskbilden varierar bland annat över dygnet.

Revisorerna i revisorsgrupperna 3 och 4 har i särskilda skrivelser framfört synpunkter till följande nämnder:

Utbildningsnämnden har anmodats att förbättra såväl kompetensen som rutinerna vid upphandling. Nämnden bör vidare analysera variationerna i sjukfrånvaron mellan olika yrkesgrupper för att få en grund för att fortsätta minska sjukfrånvaron. Revisorerna utgår vidare från att nämnden gör insatser som kan minska skolket vid gymnasieskolorna.

Kulturnämnden har uppmanats att vidta ytterligare och mer effektiva åtgärder för att spåra försvunnen konst samt införa riktlinjer och rutiner som innebär god kontroll över stadens konst.

Överförmyndarnämnden uppmanas att se till att arvodesutbetalningarna till gode männen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna finner det förvånande att nämnden trots tidigare uppmaningar ännu inte tagit fram en plan för hur förvaltningen ska komma ikapp med utbetalningarna av arvoden.

Hägerstens och Vantörs stadsdelsnämnder uppmanas att vidta åtgärder för uppnå en ekonomi i balans med budgeten år 2005. Revisorerna poängterar att nämnderna även måste säkerställa att åtgärderna ger avsedd effekt.

Enskede-Årsta stadsdelsnämnd uppmanas att utveckla styrningen, uppföljningen och kontrollen av framför allt verksamheten inom äldreomsorgen för att undvika ett överskridande av budgeten år 2005.

Liljeholmen stadsdelsnämnd anmodas att skynda på effektiviseringsarbetet så att budgeten för år 2005 kan hållas. Revisorerna framför också att nämnden måste ta ansvar för att arbetet med den interna kontrollen utvecklas.

Kista, Rinkeby, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia, och Skarpnäcks stadsdelsnämnder uppmanas att särskilt följa utvecklingen inom anslag 2, ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder för att undvika överskridande av budgeten för detta anslag år 2005.

Revisorerna konstaterar att Kungsholmen stadsdelsnämnd har högre sjukfrånvaro än övriga stadsdelsnämnder, men också att nämnden vidtagit åtgärder för att minska den. Revisorerna utgår från att dessa insatser kommer att ge en märkbar effekt på sjukfrånvaron under år 2005.

2.2 Bolagen

Revisionskontoret har upprättat 14 granskningspromemorior avseende stadens bolag som underlag för lekmannarevisorernas granskningsrapporter avseende år 2004. Lekmannarevisorerna har i sin tur i enlighet med aktiebolagslagens 11 kap 14 § lämnat sina granskningsrapporter (19 st) till bolagsstyrelserna för vidare befordran till bolagsstämmorna. I granskningsrapporterna hänvisas till revisionskontorets granskningspromemorior.

Fr o m i år har lekmannarevisorerna i samband med överlämnandet av granskningsrapporterna framfört önskemål om att bolagsledningarna skriftligt kommenterar de synpunkter och rekommendationer som lämnas i revisionskontorets promemorior och att det sker inför styrelsebehandlingen av lekmannarevisorns rapport.

Stockholm Vatten AB

Lekmannarevisorn har i granskningsrapporten avseende bolaget framfört kritik. Mot bakgrund av vad som redovisas i auktoriserade revisorns "Erinran till styrelsen för Stockholm Vatten AB enligt 10 kap. 35 § aktiebolagslagen" 2005-02-20 och i revisionsberättelsen för år 2004 daterad 2005-03-17 har den av kommunfullmäktige utsedda lekmannarevisorn i Stockholm Vatten AB lämnat en granskningsrapport med följande innehåll:

> "Styrelsen för Stockholm Vatten AB har tillställts en erinran enligt 10 kap. 35§ aktiebolagslagen av den auktoriserade revisorn. Verkställande direktören har överskridit sina befogenheter, på grund av jäv, enligt 8 kap 28§ punkt 3 aktiebolagslagen angående handläggningen av dels aktieägartillskott dels utbetalat lån till Ecoferm AB. Verkställande direktören har också överskridit sina befogenheter enligt VD-instruktionen när hon handlagt fråga mellan bolaget och tredje man som hon ensam eller tillsammans med annan har företrätt.

Enligt den av bolagets styrelse antagna finanspolicyn ansvarar ekonomidirektören, inför verkställande direktören, för den interna kontrollen av att finanspolicyn följs. Jag kan konstatera allvarliga brister i den interna kontrollen vad avser denna punkt då utlåning utan säkerhet skett till Ecoferm AB i strid med gällande finanspolicy. Det är viktigt att åtgärder omedelbart vidtas för att stärka den interna kontrollen vad avser efterlevnaden av bolagets finanspolicy.

Vid sammanträde 2004-01-19 fattade styrelsen beslut om avveckling av Swedish Water Development AB (SWD). Genom beslut på extra bolagsstämma 2004-01-20 trädde SWD i likvidation. Verkställande direktören i Stockholm Vatten AB har avskrivit fordran på SWD uppgående till 3,2 mnkr med stöd från attestregel 3.3. Aktieägartillskott har betalats ut med 185 tkr. Enligt min mening borde styrelsen i Stockholm Vatten ha vänt sig till koncernstyrelsen/koncernledningen, då frågor om likvidation mm är av ägarkaraktär och därför bör hanteras på denna nivå.

Styrelsen har av den auktoriserade revisorn tilldelats en erinran för att inbetalning av källskatter och arbetsgivaravgifter har skett för sent vid två tillfällen under året. Rutinen har för övrigt fungerat tillfredsställande.

Den auktoriserade revisorn har i sin revisionsberättelse föreslagit att VD inte beviljas ansvarsfrihet för räkenskapsåret 2004 på grund av otillåten utlåning till Ecoferm AB.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer jag att vissa brister förelegat i att bolagets verksamhet skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen inte har varit helt tillräcklig. Jag finner därför anledning att instämma i auktoriserade revisorns bedömning enligt ovan och rikta anmärkning mot verkställande direktören. Jag finner inte anledning att rikta anmärkning mot styrelsens ledamöter."

3 Revisorernas synpunkter redovisade per verksamhetsområde m m

Av årets bokslut framgår att verksamhetens nettokostnader (bolagen oräknat) uppgår till 26 305 mnkr. Jämfört med år 2003 är det en ökning med 632 mnkr, vilket motsvarar 2,5 %. Det samlade resultatet för år 2004 för staden kommenteras på sidorna 21 och 22.

Budgetutfallet för nämndernas verksamhet visar ett underskott på 138,3 mnkr, vilket kan jämföras med ett överskott på 261,7 år 2003. Facknämnderna och de slutna redovisningsenheterna redovisar sammantaget ett positivt resultat på 90 mnkr jämfört med 2004 års budget.

Stadsdelsnämnderna redovisar ett samlat underskott på 228,2 mnkr, vilket kan jämföras med ett överskott på 41,4 mnkr år 2003 och ett underskott på 315,3 mnkr år 2002. Stadsdelsnämndernas underskott hänför sig nästan helt

(220,7 mnkr) till ekonomiskt bistånd

Nedan görs en sammanfattning av stadsdelsnämndernas ekonomiska resultat samt de särskilda granskningar som genomförts inom såväl stadsdelsnämndernas som facknämndernas verksamhetsområden under år 2004.

Av följande tabell framgår omfattningen av stadsdelsnämndernas olika anslag och verksamhetsområden samt budgetavvikelsen per verksamhetsområde.

Stadsdelsnämnderna Anslag/verksamhetsområde	Nettokostnad år 2004 mnkr	Budgetavvikelse före resultatdispositioner
Nämndernas verksamhet (anslag 1)	**18 461,8**	**-7,5**
Varav:		
Nämnd och förvaltningsorganisation	702,2	55,4
Pedagogisk verksamhet: Förskola	2 196,2	41,0
Skolbarnomsorg	618,5	-7,0
Utbildning	4 327,4	66,4
Barn med behov av särskilt stöd	731,1	-73,9
Äldreomsorg	5 872,2	-57,4
Omsorg om funktionshindrade	1 931,6	-27,7
Individ- och familjeomsorg inkl. socialpsykiatri	1 533,0	-22,3
Fritid och kultur	188,4	19,3
Fysisk verksamhet (infrastruktur) mm	349,3	-3,8
Övrig verksamhet	11,9	2,5
Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder (anslag 2)	**1 369,5**	**-220,7**
Totalt anslag 1 och 2	**19 831,3**	**-228,2**

3.1 Pedagogisk verksamhet

Förskola

Den kommunala förskoleverksamhetens nettokostnad uppgick år 2004 till 2 196,2 mnkr. Resultatet innebar att nettokostnaderna ökat med 10 % jämfört med föregående år. För år 2005 har 2 650 mnkr budgeterats. Ökningen av budgeten beror på att antalet barn i verksamheten ökar och att schablonen räknas upp med 5,6 %. Medel motsvarande 200 mnkr för barn med behov av särskilt stöd har också inräknats i 2005 års budget till skillnad från tidigare år.

Fullmäktige har beslutat att kvaliteten i förskolan ska höjas genom att barngruppernas storlek minskas. En jämförelse av stadsdelsnämndernas uppgifter om genomsnittlig gruppstorlek med förskoleplanen visar att alla utom två hade uppnått planens mål för småbarnsgrupperna medan åtta nämnder ännu inte hade uppnått målet för grupper med äldre barn. Vad gäller barnomsorgsgarantin hade Norrmalms, Östermalms, Vantörs och Liljeholmens stadsdelsnämnder inte klarat av att erbjuda föräldrarna plats inom de tre månader garantin anger som tidsgräns.

Skolbarnsomsorg

Stadsdelsnämndernas skolbarnsomsorg vars nettokostnader år 2004 uppgick till 618,5 mnkr redovisar ett mindre underskott. Knappt hälften av stadsdelsnämnderna redovisar underskott inom skolbarnsomsorgen medan övriga redovisar överskott.

Fritidshemmen inom skolbarnsomsorgen har granskats genom att revisionskontoret under hösten 2003 lät göra en enkätundersökning bland föräldrar och personal. Resultatet av enkäten redovisades och kommenterades sedan i rapporten ***Så tycker föräldrar och personal om fritidshemmen i Stockholms stad*** (Rapport nr 7, 2004). Även om både personal och föräldrar är nöjda med barnens trivsel och trygghet så finns ett stort missnöje med de förutsättningar under vilka verksamheten bedrivs. Barngrupperna är för stora, personaltätheten för låg och lokalerna anses ofta inte vara ändamålsenliga för verksamheten. De enskilda fritidshemmen får genomgående bättre betyg än de kommunala.

Granskningen har givit oss anledning att ifrågasätta om stadens fritidshem kan leva upp till lagens krav och stadens mål och ambitioner. Bilden av en verksamhet med tecken på allvarliga brister känns igen från de granskningar som tidigare har gjorts inom förskolan. Vi anser att utbildningsnämnden i samråd med stadsdelsnämnderna har ett stort ansvar för att uppmärksamt följa och utvärdera utvecklingen inom fritidshemmen samt att också påtala brister och verka för att nödvändiga åtgärder vidtas.

Grundskoleverksamhet

Stadsdelsnämndernas kostnader för grundskoleverksamheten som år 2003 uppgick till 4 2229,6 mnkr ökade år 2004 till 4 327,4 mnkr. Verksamheten redovisar ett överskott med 66,4 mnkr. Avvikelser beror bland annat på att vissa stadsdelsnämnder under året inte redovisat kostnader under Utbildning utan i stället under verksamhetsområdet Barn med behov av särskilt stöd. Från år 2005 har principerna för tilldelning av budget förändrats när det gäller verksamheten Barn med behov av särskilt stöd. Enligt stadens nya resursfördelningssystem ingår resurser för dessa barn i resurserna för grundskoleverksamheten.

Utbildningsnämnden redovisar för enskilt driven förskola och grundskola en samlad nettokostnad år 2004 på 1 542 mnkr, vilket jämfört med år 2003 innebär en ökning med nästan 4%. Sammantaget har elevantalet ökat med 2,7%. För år 2005 har 1 707 mnkr budgeterats.

Hösten 2000 granskades arbetet mot mobbning och annan kränkande särbehandling vid sexton kommunala skolor - tretton grundskolor inom stadsdelsnämnderna Farsta, Liljeholmen, Maria-Gamla stan, Norrmalm och Rinkeby samt tre gymnasieskolor inom utbildningsnämnden. I granskningen ingick bl a en enkät riktad till drygt 1 400 elever. Hösten 2004 genomfördes undersökningen på nytt vid samma skolor och motsvarande klasser. Resultatet har redovisats i rapporten ***Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor, Jämförelse av resultaten från två elevenkäter år 2000 och 2004*** (Rapport nr 2, 2005). Några stora förändringar har inte skett under fyraårsperioden. Både positiva och negativa förhållanden är i stort oförändrade.

Rapporten från enkäten år 2000 gav oss anledning att peka på ett behov av en för staden gemensam policy i frågan. Fullmäktige har därefter antagit en ny skolplan och en strategi för elevhälsa. Mobbning och kränkande behandling omnämns emellertid endast kortfattat i planen och i strategin.

Mot bakgrund såväl av skolans viktiga uppdrag att motverka alla former av kränkande behandling som av ett eventuellt skärpt skadeståndsansvar för kommunerna, anser vi fortfarande att det finns ett stort behov av en för staden gemensam policy för skolornas arbete mot alla former av kränkande behandling. Den senast antagna skolplanen respektive strategin för elevhälsa tillgodoser inte de krav som kan ställas på en för staden gemensam policy i dessa frågor.

Barn med behov av särskilt stöd

Nettokostnaden för verksamheter för barn med behov av särskilt stöd uppgick år 2004 till 731,1 mnkr, vilket innebar i stort sett oförändrade kostnader jämfört med år 2003. Kostnaderna översteg stadsdelsnämndernas samlade budget för verksamheten med 73,9 mnkr vilket var ett något mindre överskridande än år 2003. Avvikelsen förklaras främst av att kostnaderna för externa placeringar har blivit högre än beräknat.

Ungdomar 16 – 20 år

En granskning har genomförts av ***Stadens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år*** (Rapport nr 1, 2005). Avsikten var att ta reda på om staden har tillförlitliga system och effektiva rutiner för att kunna ta sitt uppföljningsansvar för de ungdomar mellan 16 och 20 år som inte söker till gymnasieskolan. Ansvaret vilar enligt beslut av kommunfullmäktige på stadsdelsnämnderna men har inte reglerats i nämndernas styrdokument.

Av revisionsrapporten framgår att detta ansvar inte är tillräckligt känt inom stadsdelnämnderna. Staden har ingen samlad kunskap om vad de ungdomar gör som är mellan 16 och 20 år och inte går i gymnasieskolan eller har annan sysselsättning. Granskningen visade att det saknas rutiner för att följa upp dessa ungdomar trots att kommunfullmäktige har givit utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna i uppdrag att ta fram rutiner för detta ändamål. Vi anser att rutiner för uppföljning måste upprättas omgående. En samlad bild för hela staden om vilka åtgärder som staden erbjuder de ungdomar som står utanför arbetsmarknaden måste också tas fram.

3.2 Äldreomsorg

Verksamhetsområdets nettokostnader uppgick år 2004 till 5 872,2 mnkr, vilket är en minskning med 73 mnkr eller 1,2 % jämfört med föregående år. För år 2005 har 5 977 mnkr budgeterats.

Sammanlagt redovisar stadsdelsnämnderna ett underskott för verksamheten på 57,4 mnkr. Detta innebär en försämring jämfört med år 2003. Elva nämnder redovisar underskott i verksamheten, vilket ska jämföras med år 2003 då elva nämnder istället redovisade ett överskott. Stadsdelsnämnderna Kista, Rinkeby,

Enskede-Årsta, Hägersten och Vantör redovisar förhållandevis stora underskott.

Underskotten hänger samman med att det finns ett ökat behov av heldygnsomsorg och hemtjänst som måste tillgodoses. Det gäller särskilt efterfrågan på platser i gruppboenden för dementa. Även övertalighet bland personalen till följd av omstruktureringar och minskad efterfrågan av servicelägenheter påverkar fortlöpande nämndernas nettokostnadsutveckling.

Nämnderna har under året genomfört ett antal åtgärder för att komma tillrätta med sina budgetunderskott men de har inte hunnit ge tillräcklig ekonomisk effekt under 2004.

För att bedöma om hemtjänstenheter har tillfredsställande rutiner och om de äldre med hemtjänst känner sig trygga har revisionskontoret genomfört en granskning inom stadsdelsnämnderna Norrmalm och Katarina-Sofia. Granskningen har redovisats i ***Trygghet för äldre med hemtjänst i Norrmalm och Katarina-Sofia*** (Rapport 10, november 2004).

Granskningen visade att hemtjänsten inom de två stadsdelsnämnderna arbetade aktivt med att leva upp till målet om trygghet som anges i stadens äldreomsorgsplan och att många av de intervjuade äldre känner ett stort förtroende för hemtjänstpersonalen. En fortsatt utveckling bör emellertid ske inom områdena dokumentation, bemötande och de äldres kostbehov.

De äldre får i huvudsak den hemtjänst som har beviljats. Det framkom emellertid att många äldre anser att personalen har för bråttom och att få hjälptagare har biståndsbeslut om sociala insatser. Behovet av sådana insatser, t ex utevistelse eller sällskap vid måltiderna, bör enligt vår mening beaktas vid biståndsbedömningen.

Både de äldre och personalen blir mycket utsatta när hemmet blir en arbetsplats. Hemtjänstenheternas arbete med att förebygga olycksfall med personskador fungerar emellertid enligt revisionskontoret i stort sett bra.

Biståndshandläggning

För att bedöma om det inom äldreomsorgen finns ändamålsenliga och säkra rutiner för biståndshandläggningen av hemtjänst har en granskning genomförts inom tre stadsdelsnämnder. Handläggarna själva har i en enkätundersökning fått bedöma sina rutiner och sin dokumentation. Därefter har revisionskontoret genomfört en aktgranskning.

I enkätundersökningen gav biståndshandläggarna i huvudsak en positiv bild av sitt arbete. De ser emellertid också ett behov av att utveckla ärendehanteringen för att garantera rättssäkerheten vid myndighetsutövning och upprätthålla en säker handläggning.

Enkätsvarens rätt positiva bild av handläggning av enskilda ärenden bekräftades inte helt vid aktgranskningen. Handläggningsrutiner och dokumentation är i vissa delar eftersatta. Nämnderna behöver se över sitt arbetssätt och ut-

veckla rutinerna för biståndsbedömning om alla krav på en korrekt och likvärdig myndighetsutövning ska uppfyllas. Den interna kontrollen behöver också stärkas genom tydligare krav på uppföljning och kontroll av enskilda ärenden.

3.3 Omsorg om funktionshindrade

Verksamhetsområdets nettokostnader uppgick år 2004 till 1 931,6 mnkr, vilket innebar en ökning med 7,3 % jämfört med kostnaderna år 2003.

Resultatet för år 2004 visar ett nettounderskott på 27,7 mnkr motsvarande 1,5 % av budgeten vilket är ett bättre resultat jämfört med nettounderskottet år 2003 på 48,1 mnkr.

Sammanlagt åtta stadsdelsnämnder redovisar år 2004 ett nettoöverskott. Övriga tio stadsdelsnämnder redovisar ett nettounderskott i varierande storlek. Underskotten förklaras bl a av ökade prestationer samt ökade kostnader för daglig verksamhet och personlig assistans.

Kostnadsutvecklingen inom omsorgen för funktionshindrade har varit betydande under senare år. För år 2005 budgeteras en nettokostnad på 1 948 mnkr vilket motsvarar en ökning med 2,3 % jämfört med budgeten år 2004. Jämfört med nettokostnaderna 2004 är dock ökningen endast drygt 16 mnkr, vilket motsvarar 0,8 %.

I revisionsrapporten ***Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad*** (Rapport nr 13, december 2004) redogörs för en granskning av myndighetsutövning inom verksamhetsområdet. Även samverkan mellan staden och landstinget i enskilda ärenden granskades. Stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kungsholmen och Skarpnäck ingick i granskningen.

Sammantaget visade granskningen att formkraven för myndighetsutövning inte var uppfyllda i tillräcklig omfattning. Vi anser att stadsdelsnämnderna måste ställa större krav på dokumentationen som är en viktig del i myndighetsutövningen och rättssäkerheten för den enskilde. Nämnderna måste också kontrollera hur gällande lagar och riktlinjer tillämpas för att garantera en hög rättssäkerhet och likvärdiga bedömningar.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen bör bevaka att staden uppfattas som en stad trots ett decentraliserat verksamhetsansvar. Det har såväl i denna som i tidigare granskningar inom socialtjänsten framkommit att stadsdelarna inte alltid gör likvärdiga bedömningar. Det vilar på kommunstyrelsen att följa upp och jämföra hur likställighetsprincipen fungerar inom stadsdelarna.

Granskningen visade också att samverkan med landstinget inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det måste finnas en väl fungerande samverkan mellan stadsdelsnämnderna och landstinget i enskilda ärenden. Ett första steg är att alla stadsdelsnämnder har lokala samverkansöverenskommelser med landstinget.

Förra året överlämnades till kommunstyrelsen rapporten *Ej verkställda beslut och domar - Omsorgen om funktionshindrade inom Stockholms stad.* Revisionskontoret hade genomfört en granskning mot bakgrund av att personer med funktionshinder inte får det stöd de har rätt till enligt lag eller tvingas vänta oacceptabelt lång tid innan individuella stödinsatser verkställs. Granskningen riktades särskilt mot risken för att staden kommer att åläggas att betala sanktionsavgifter på grund av ej verkställda domar.

Vi konstaterade i skrivelsen till *kommunstyrelsen* att det finns allvarliga brister i stadens planering och utbyggnad av bostäder med särskild service för personer med funktionshinder. Vi bedömde att det finns en stor risk att staden kommer att få betala sanktionsavgifter eftersom det uppskattade behovet vida överstiger utbyggnadstakten de närmaste åren. Mot denna bakgrund ansåg vi att kommunstyrelsen skyndsamt måste se över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan effektiviseras. Finansieringen av utbyggnaden måste lösas på ett sådant sätt att enskilda stadsdelsnämnder som tar sitt ansvar för stadens utbyggnad inte missgynnas.

Kommunstyrelsen yttrade sig över rapporten i november 2004. I sitt remissvar hänvisar styrelsen till det pågående arbetet med översyn av olika genomförande- och referensgrupper för boende och lokaler. Beträffande de delar som rör finansieringen av utbyggnaden hänvisar styrelsen till den pågående översynen av resursfördelningssystemet. Enligt vår bedömning lämnar kommunstyrelsen inte ett tillfredställande svar över hur planering och utbyggnad av särskilda bostäder för personer med funktionshinder kan bli bättre.

3.4 Individ- och familjeomsorg inklusive socialpsykiatri

Verksamhetsområdets nettokostnad uppgår till 1 533,0 mnkr vilket innebär en marginell ökning jämfört med föregående år. Resultatet innebär ett nettounderskott jämfört med 2004 års budget på 22,3 mnkr. Underskottet har uppstått inom socialpsykiatrin medan utfallet för övriga delar av verksamheten i huvudsak överensstämmer med budget.

En analys av kostnadsutvecklingen för de senaste fem åren visar att kostnaderna ökade starkt under åren 2001 - 2003, främst vad gäller områdena barn och ungdom, vuxna och missbrukare samt socialpsykiatri. År 2003 avtog ökningen något och under 2004 har ökningen i stort sett avstannat, utom för socialpsykiatrin.

Samtliga stadsdelsnämnder/ år	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Kostnadsökning I o F %	-0,9	4,4	5,9	3,4	0,4

Socialpsykiatri

Nettokostnaderna för socialpsykiatrin uppgick år 2004 till 456,5 mnkr, vilket innebar ett nettounderskott på 22,6 mnkr. Större nettounderskott återfinns inom stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta, Kungsholmen, Liljeholmen och Skarpnäck. Underskotten förklaras i huvudsak av ökade kostnader för boendestöd, sysselsättning och rehabilitering.

Individ och familjeomsorg exklusive socialpsykiatri

Verksamhetsområdets nettokostnad uppgår till 1 076,5 för år 2004, vilket är en minskning jämfört med föregående år med 1 %.

De största beloppsmässiga överskridandena av budgetanslaget återfinns i stadsdelsnämnderna Vantör, Skärholmen och Östermalm. Orsaken till underskotten uppges främst vara höga kostnader för insatser för vård av barn och ungdomar.

Det finns en tendens bland stadsdelarna att i större utsträckning än tidigare finna öppenvårdsalternativ för att undvika dyra institutionsplaceringar. Kostnaderna för institutionsplaceringar i hem för vård eller boende (HVB) för både barn och ungdom samt vuxna har minskat.

Revisionskontoret har med hjälp av konsult genomfört en ***Granskning av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare*** (Rapport nr 8, 2004). Granskningen omfattade stadsdelsnämnderna Rinkeby, Hässelby-Vällingby, Katarina-Sofia och Skarpnäck. Granskningen visade att stadens riktlinjer inte alltid tillämpas av verksamheterna. Vi ansåg att det finns ett betydande behov hos alla fyra granskade stadsdelsnämnder av att förbättra både rutiner och dokumentation. Nämnderna rekommenderades att se över sina rutiner så att nämnden bättre kan försäkra sig om att den enskilde får det stöd och den vård som är nödvändig. Vidare ansåg vi att stadens riktlinjer behöver förtydligas t ex i fråga om förhandsbedömningar. Riktlinjerna behöver även skärpas i fråga om användningen av arbetsplaner, behandlingsplaner och vårdplaner samt uppföljning. Det är angeläget att stadens riktlinjer får genomslag i verksamheterna.

De granskade stadsdelsnämnderna samt socialtjänstnämnden har yttrat sig över rapporten. I yttrandena instämde nämnderna i huvudsak i våra synpunkter och förslag. De redovisar det förbättringsarbete som redan pågår och utlovar också fortsatta förbättringar. Exempelvis planeras under år 2005 en utbildning för socialsekreterare och sektionschefer inom missbrukarvården. Den kommer främst att behandla utredningsmetodik, dokumentation och uppföljning/egenutvärdering.

3.5 Ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder

Verksamhetsområdets nettokostnad uppgick till 1 369,5 mnkr för år 2004, vilket är en ökning med 106 mnkr eller 8 % jämfört med år 2003. Resultatet innebär ett nettounderskott jämfört med budget år 2004 på 220,7 mnkr eller 19 %. Underskottet återfinns i sin helhet inom verksamheten ekonomiskt bistånd som redovisar det överlägset största underskottet i jämförelse med stadens övriga verksamhetsområden. Kostnaderna för introduktionsersättning till flyktingar har emellertid minskat.

Staden har tagit fram en ny resursfördelningsmodell för ekonomiskt bistånd. Tidigare modell har utgått från faktisk förbrukning året före budgetåret. I den nya modellen beräknas budgeten istället genom olika socioekonomiska variabler. Resursfördelningsmodellen kommer att införas till 70% under 2005. An-

slaget har i 2005 års budget ökat med 170 mnkr till 1 332 mnkr. Det är 46 mnkr mindre än utfallet år 2004.

Nämnderna har arbetat mot målet att halvera antalet vuxna personer som uppbär ekonomiskt bistånd under perioden 1999-2004. Kommunfullmäktige har i och med 2005 års budget förlängt tiden för uppdraget till utgången av år 2006. De stadsdelsnämnder som redovisar högst måluppfyllelse är Kista, Östermalm och Skärholmen. Kista är den enda stadsdelsnämnden som nått halveringsmålet. Antalet vuxna bidragstagare har minskat med i genomsnitt 33,5 % för staden totalt sedan år 1999. Trenden med att antalet bidragstagare minskade bröts hösten 2002. Det är troligt att den negativa arbetsmarknadsutvecklingen har bidragit till att antalet bidragstagare ökade under 2003 och 2004. År 2004 ökade antalet vuxna bidragstagare med i genomsnitt 3,9 % för staden totalt. Ökningen avsåg främst unga under 24 år, arbetssökande bidragstagare samt personer med otillräcklig inkomst från försäkringskassan. Flera nämnder har vidtagit specialriktade åtgärder för att begränsa ungdomsarbetslösheten. De nämnder där antalet bidragstagare ökat mest under år 2004 är Katarina-Sofia, Hässelby-Vällingby och Skarpnäck.

Kontrollrutinerna för utbetalning av ekonomiskt bistånd

Revisionskontoret har under året genomfört en uppföljning av den granskning som kontoret genomförde år 2003 av kontrollrutinerna för utbetalning av ekonomiskt bistånd i Paraplysystemet. Granskningen som innefattade fem stadsdelsnämnder visar att det fortfarande kvarstår ett flertal av de brister som identifierades i den förra granskningen. Revisionskontorets iakttagelser har sammanfattats i en sekretessbelagd arbetspromemoria som förvaltningarna har fått för yttrande.

Vi vill återigen påminna kommunstyrelsen om att den i egenskap av systemägare bör ta initiativ till att centrala administrativa riktlinjer och rutiner utformas som höjer säkerheten i utbetalningsrutinen.

3.6 Kompetensfonden

I en skrivelse till fonden har kommunstyrelsens revisorer begärt svar på ett antal frågor rörande rättsliga förutsättningar för Stockholms stads Kompetensfond att ge stöd till vissa verksamheter som drivs i privat form. Juridiska avdelningen har lämnat synpunkter på dessa frågor. Kommunstyrelsens personal- och kvalitetsutskott beslutade vid sammanträde 2004-11-17 att förelägga kommunfullmäktige ett ärende angående bidrag till friskolor vad gäller IT i skolan. Vidare beslutade utskottet att överskottsplatser vid olika kurser kan erbjudas privata vårdgivare mot självkostnadspris.

Vi kan konstatera att ärendet ännu inte har lämnats till fullmäktige. Vi anser att detta är en principiellt viktig fråga som bör föras upp till kommunfullmäktige för beslut så snart som möjligt.

3.7 Fysisk verksamhet - infrastruktur

Trafik och infrastruktur

Verksamheten omfattar trafikplanering, trafikövervakning, drift- och underhåll av gator, vägar och parker samt gatu- och fastighetsnämndens investeringar i infrastruktur. Verksamhetens nettokostnader uppgick år 2004 till cirka 710 mnkr, varav stadsdelsnämnderna svarade för nästan 350 mnkr och gatu- och fastighetsnämnden för 360 mnkr. Såväl driftverksamheten som investeringarna har bedrivits inom ramen för tilldelade budgetar.

År 2003 genomfördes en fördjupad uppföljning av en tidigare granskning av framkomlighet och samverkan vid arbeten i gatumark *(Rapport nr 9, 2001)*. Uppföljningen visade att det fanns behov av ytterligare åtgärder. En rad konkreta förslag lämnades i årsrapporten 2003 för gatu- och fastighetsnämnden.

Efter en förnyad uppföljning 2004 kan konstateras att ett par åtgärder har vidtagits. T ex har omfattande utbildningsinsatser genomförts av entreprenörers personal m fl om regler m.m. kring byggande i trafikmiljö. Tyvärr tvingas vi också konstatera att flertalet av de åtgärder som föreslogs 2003 kvarstår. Det borde exempelvis vara en angelägen uppgift för nämnden att differentiera avgifterna för grävande i gatumark så att de ledningsdragande företagen och deras entreprenörer får incitament att bygga snabbt och minimera trafikstörningarna. Vi anser att med dagens prissättningspolicy för grävande i gatumark tar nämnden bara hänsyn till kommande merkostnader för drift och underhåll och inte till hur trafikens framkomlighet påverkas. För den som gräver är det exempelvis samma pris om en rörgrav står öppen en månad eller åtta månader. Vi vill därför hävda att gatu- och fastighetsnämnden med dagens prispolicy sviker ett av sina främsta åtagande: "att förbättra trafikens framkomlighet".

Bostadsbyggande och investeringar

Under året har gatu- och fastighetsnämnden beslutat om markanvisningar omfattande 10 274 lägenheter. Det är en kraftig ökning jämfört med åren 2000 – 2002 då anvisningar tilldelades för i genomsnitt drygt 3 300 lägenheter per år. År 2003 markanvisades 5 298 bostäder. Antalet under året godkända detaljplaner som huvudsakligen innehåller bostadsbyggande har ökat till 46 st. Under 2003 var antalet 27.

Revisionskontoret har under 2004 fortsatt att följa stadens arbete med att uppnå målet 20 000 nya bostäder. Kontoret bedömer att hittills nedlagt arbete med att samordna, följa upp och genomföra de bostadsplaner som finns inom staden skett på ett tillfredsställande sätt. Som framgår ovan har också antalet markanvisningar ökat kraftigt och många planerade bostadsprojekt påbörjats.

Revisionskontoret har genom en enkät sökt belysa vilka delar i plan- och byggprocessen som byggherrarna upplever som problematiska vid nyproduktion av bostäder. Rapporten ***Byggherrens syn på samverkan med Stockholms stad vid nyproduktion av bostäder*** (Rapport nr 4, 2005) har översänts till bl a gatu- och fastighetsnämnden för yttrande senast den 31 mars 2005.

I rapporten konstateras att de flesta byggherrar är nöjda med stadens mål och inriktning för bostadspolitiken. Flertalet är nöjda med samarbetet med stadens

tjänstemän och med stadens information. De problem som i första hand lyfts fram är att det enligt flera byggherrar tar för lång tid från idé till färdigställande, att detaljeringsnivån i planarbetet är för hög och att staden har alltför många specialregler utöver lagkraven. Stadens arbete med ett basprogram, som anger kraven på tillgänglighet i den inre miljön vid nyproduktion, har dragit ut på tiden. Det är enligt vår mening angeläget att ett program snarast fastställs så att det inte längre råder någon oklarhet om vad staden kommer att kräva.

Vi vill framhålla att det i revisionsrapporten kommer fram synpunkter som nämnderna bör beakta. Samtidigt är vi väl medvetna om att en sammanvägning av olika intressen och krav därvid måste göras.

Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur staden centralt styr och följer upp investeringsprojekt som genomförs av stadens nämnder och bolag. Rapporten ***Investeringsprocessen i Stockholms stad*** (Rapport nr 3, 2005) har översänts till koncernstyrelsen, kommunstyrelsen och gatu- och fastighetsnämnden för yttrande under april 2005.

I rapporten konstateras att det löpande arbetet med uppföljning av stadens investeringar i allt väsentligt fungerar bra och att förändringarna efter 1999 givit de förtroendevalda ökade möjligheter att styra. Enligt vår uppfattning behövs emellertid på central nivå fler kvalificerade djuplodande analyser av större investeringar och deras konsekvenser. Vi föreslår att det byggs en struktur för en samlad rapportering av stadens och bolagens hela investeringsverksamhet.

Kommunfullmäktige ska enligt bolagens bolagsordningar ges tillfälle att ta ställning till investeringsbeslut som är av principiell karaktär eller annars av större vikt. Granskningen visade att det råder osäkerhet om vilka investeringsprojekt som är av denna karaktär och därmed bör prövas av fullmäktige. Enligt vår mening borde fullmäktige exempelvis ha tagit ställning till mångmiljardinvesteringen i Vällingby Centrum. En revidering av bolagsordningarna bör övervägas, så att det tydligt framgår vilka ärenden som fullmäktige ska ta ställning till.

Kvaliteten på beslutsunderlagen från nämnderna bedöms vara ojämn och det finns ett utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering. Vi förutsätter att detta beaktas, såväl centralt på stadsledningskontoret, som i arbetet med detaljorganisationerna för de nya mark- och trafikkontoren.

Vidare bör redovisningen av stadens investeringsverksamhet i stadens årsredovisning med förvaltningsberättelse utvecklas. En redogörelsen för avslutade projekt som omfattar totalkalkyl för respektive investering med analys av avvikelser bör lämnas. För pågående större projekt bör redogörelsen omfatta årets investeringsutgift med en prognos för färdigställandet.

4 Medarbetarna

Revisionskontoret har genomfört en ***Granskning av elevernas garanterade undervisningstid och lärarnas arbetstider*** (Rapport nr 6, 2005). I rapporten framförs att stadens kollektivavtal för lärare är otydligt vad gäller formerna för

styrning och uppföljning av arbetstiden. Det är en brist att det lokala avtalet inte anger hur lärarnas arbetstid ska dokumenteras och följas upp.

Bristerna vad gäller styrning och uppföljning är allvarliga. Vi anser således att det ligger i stadens intresse som arbetsgivare att snarast ta initiativ till utveckling av ett system för dokumentation och uppföljning som motsvarar det gällande kollektivavtalets utformning och innehåll. Det är troligen av intresse även för elever, lärare och föräldrar att det finns ett sådant uppföljningssystem.

Sjukfrånvaron inom stadens nämnder har totalt sjunkit från 10,4 till 10%. Bland stadsdelsnämnderna visar Rinkeby den största minskningen (-1,9%). Kungsholmen är den enda stadsdelsnämnd som redovisar högre sjukfrånvaro än föregående år (+0,3%) och är också den nämnd som har den högsta totala sjukfrånvaron av samtliga förvaltningar (13,1%). En stor del av förklaringen kan vara att anställda inom äldreomsorgen med hög sjukfrånvaro valt att fortsätta vara anställda i stadsdelsförvaltningen när verksamheten lagts på entreprenad.

Vi har uppdragit åt revisionskontoret att under 2005 granska ohälsan närmare. I granskningen ska ingå att jämföra och belysa utvecklingen av ohälsan bland anställda i stadens nämnder. Kontoret ska också granska hur de olika nämnderna arbetar med att minska ohälsotalen och lyfta fram goda exempel.

5 IT-säkerhet

Behörighetstilldelning till Paraplysystemet

Revisionskontoret har vid samtliga stadsdelsnämnder och vid socialtjänstnämnden genomfört en granskning av kontrollrutinerna avseende behörigheter till den del av Paraplysystemet som avser ekonomiskt bistånd och då främst behörigheterna för "socialsekreterare" och "sektionschef".

Revisionskontoret bedömer att flertalet nämnder har tillfredsställande kontroll över tillgången till delsystemet för ekonomiskt bistånd. Tilldelning av behörighet i systemet har med några enstaka undantag skett efter beslut av behörig verksamhetschef. Det förekommer emellertid att handläggare har kvar sina behörigheter till systemet trots att de har slutat sina anställningar. Detta innebär att behörigheterna inte följs upp på det sätt som stadens regelverk föreskriver.

Revisionskontoret har även noterat att ett förhållandevis stort antal handläggare har tilldelats rollen "sektionschef" i systemet vilket ger i det närmast full tillgång till känslig information om respektive nämnds samtliga klienter. Enligt vår uppfattning bör denna roll tilldelas restriktivt. Granskningarna har visat att det vid ett antal stadsdelsnämnder finns handläggare som tilldelats denna behörighet trots att de inte handlägger sociala ärenden. Vi vill därför understryka revisionskontorets rekommendation att förvaltningarna bör se över samtliga handläggares behov av denna behörighet.

Verksamhetssystemet BoSko

Staden har upphandlat ett nytt IT-stöd, Procapita, för verksamheterna barnomsorg och grundskola. Procapita, eller BoSko som det kallas i staden, är ett stan-

dardsystem som har ersatt verksamhetssystemen Adbom och Skola. Systemet infördes vid samtliga stadsdelsnämnder och vid utbildningsnämnden under hösten 2004.

Revisionskontoret har granskat om hänsyn har tagits till stadens regelverk för informationssäkerhet vid upphandlingen. Det har då konstaterats att systemet uppfyller stadens krav i fråga om informationssäkerhetssäkerhet.

Vidare genomfördes i enlighet med stadens regelverk en informationsklassificering av BoSko/Procapita under hösten 2004. De få brister som identifierades vid klassningen var uteslutande av administrativ karaktär, bl a att det saknas rutiner för logghantering samt att rutinerna för behörighetsadministrationen inte är dokumenterad.

Virus i stadens IT-system

I maj 2004 drabbades Stockholms stad av virusmasken Sasser. Ett stort antal av stadens datorer slogs ut och datatrafiken på stadsnätet drabbades av stora störningar. Revisionskontoret har tagit del av upprättad incidentrapport, efterföljande analys och förslag till åtgärder.

Rapporten och framför allt den efterföljande analysen visar att det i staden har saknats organisation och rutiner för att bedriva såväl ett förebyggande arbete som att hantera en inträffad incident. För detta har kommunstyrelsen ett stort ansvar. Att det brister i organisation och rutiner är förvånande inte minst med tanke på att revisionskontoret redan i januari 2002 påpekade bristerna i en granskningsrapport. IT-avdelningens analys har utmynnat i förslag till åtgärder och förslag till ett utvecklingsprojekt som ska ledas av informationssäkerhetschefen. Det är snart ett år sedan Sasser drabbade staden och vi instämmer i revisionskontorets uppfattning att det konkreta förbättringsarbetet borde ha kommit längre. Det måste bland annat skapas klarhet om ansvarsfördelning och fördelning av arbetsuppgifter mellan stadens centrala och lokala enheter samt driftentreprenören.

6 Upphandling

Under 2004 har länsrättens domar inneburit att åtta av stadens upphandlingar måste göras om. I ytterligare två fall har upphandlande enheter frivilligt beslutat att göra om upphandlingarna efter det att överprövning begärts. De vanligaste orsakerna till att länsrätten dömt mot staden har varit att förfrågningsunderlaget varit otydligt (bristande förutsebarhet) eller att det inte följts vid utvärderingen.

Revisionskontorets granskningar under 2004 har också visat att de brister vid upphandling som iakttagits vid tidigare års granskningar fortfarande är vanliga. I sex av elva genomförda granskningar har bristerna varit så stora att revisionskontoret inte bedömt upphandlingarna som affärsmässigt genomförda. Vanligast förekommande fel är, liksom vid de fällande domarna i länsrätten, bristande förutsebarhet och att förfrågningsunderlaget frångås vid utvärderingen. Även i de upphandlingar som kunnat godkännas har i de flesta fall brister kunnat konstateras. Vanligast förekommande är att viktiga moment i upphand-

lingsprocessen är otillräckligt dokumenterade, att dokument helt saknas eller att de är på villovägar.

I över hälften av de granskade upphandlingarna har revisionskontoret haft synpunkter på att tillämpad poängberäkningsmodell för utvärdering innebär risker. Den vanligaste invändningen är att modellen kan leda till att ett anbud med alltför högt pris måste antas.

Revisionskontoret framhåller samtidigt att det på många håll pågår arbete för att förbättra upphandlingen. Särskilt gatu- och fastighetsnämnden framhålls. Vi anser därför att det är angeläget att det utvecklingsarbete som nämnden inledde tas om hand och fortsätter inom de nya nämnder som under 2005 tar över verksamheterna.

Revisionskontoret har med hjälp av utrednings- och statistikkontoret hos stadens upphandlare undersökt ***Erfarenheter av lagar och regler vid upphandling*** (Rapport nr 8, 2005). Enkätsvaren har givit oss anledning att uppmana kommunstyrelsen och koncernstyrelsen att öka sitt stöd till förvaltningar och bolag vad avser upphandlingsverksamheten. En ny upphandlingspolicy bör tas fram omgående. Vi har understrukit behovet av utbildning. Vi föreslår också att staden i förenklande syfte prövar möjligheten till högre belopp vid direktupphandlingar. Det förutsätter att riktlinjer om bibehållen affärsmässighet tas fram.

Vi anser också att kommunstyrelsen bör överväga att skriva till regeringen med en begäran om ändring i lagen om offentlig upphandling. Reglerna för upphandlingar under tröskelvärdena bör förenklas.

Vi har ifrågasatt det ändamålsenliga att anlita upphandlingsentreprenörer. Även om upphandlingskonsulter anlitas i vissa fall måste staden ha en egen central kompetens för överblick, samordning och stöd. Centralupphandling i ökad omfattning, liksom mallar och vägledningar för olika typer av upphandlingar, bl a avseende utformning av förfrågningsunderlag, utvärderingsmodeller och tilldelningsbeslut, skulle avsevärt kunna rationalisera och öka kvaliteten i stadens upphandling.

7 Styrning, uppföljning och kontroll av stadens verksamheter

7.1 Nämndernas och bolagens interna kontroll

Revisionskontoret har under året granskat hur stadens nämnder och bolag arbetar för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen har visat att många nämnder och bolag har utvecklat sitt arbete med intern kontroll på ett bra sätt sedan lagstiftningen på området förtydligades år 2000. Fortfarande finns emellertid utrymme för väsentliga förbättringar. Så till exempel har alla nämnder inte beslutat om system för intern kontroll. Väsentlighets- och riskanalyserna hålls inte alltid aktuella och har ibland inte fastställts av nämnden eller bolagsstyrelsen. Vidare går det inte alltid att spåra väsentlighets- och riskanalysen i de internkontrollplaner som upprättas årligen. Planerna är

relativt ofta inriktade på att endast kontrollera förvaltningens eller bolagets administrativa kontroller i stället för att även omfatta verksamhetskontrollerna. Det händer också att planerna är utformade som ett led i den interna kontrollen i stället för vara en kontroll av att kontrollerna fungerar.

Revisionskontoret har också iakttagit några fall då arbetet med nämndens interna kontroll i alltför stor utsträckning koncentreras till en enskild tjänsteman. Förutsättningarna för en god intern kontroll är att det inom hela förvaltningen eller bolaget finns en medvetenhet om behovet av kontroll och en kunskap om hur kontrollerna är avsedda att fungera. Varje verksamhetschef har ansvar för att upprätthålla en god intern kontroll i verksamhetens löpande arbete.

Stadens regler för intern kontroll lades fast i **Regler för Ekonomisk Förvaltning** vid årsskiftet 2000/2001. Sedan dess har nämndernas och bolagens ledning, styrning och kontroll förändrats. Bland annat har styrsystemet Integrerad Ledning och Styrning (ILS) utvecklats och de IT-tekniska stödsystemen förbättrats. Avsnittet om intern kontroll i Regler för Ekonomisk Förvaltning med tillhörande anvisningar ger numera inte den vägledning för hur den interna kontrollen ska upprätthållas som nämnder och bolag behöver. Den interna kontrollens samband med ledning och styrning behöver förtydligas. Vi anser att kommunstyrelsen bör låta se över avsnittet.

Flera förvaltningar har under året börjat använda stadens nya ekonomisystem (Agresso). Fortfarande har emellertid ett centralt utarbetat **attestreglemente** – d v s ett dokument som reglerar kontroll- och ansvarsnivåer för attest och utanordning mm - inte behandlats av kommunstyrelsen. Med hänvisning till att attestinstruktionen med tillämpningsanvisningar är ett viktigt dokument i förvaltningarnas interna kontrollsystem, anser vi att detta dokument måste tas fram för beslut snarast.

7.2 Prognossäkerhet

Tabellen nedan visar stadsdelsnämndernas två prognoser för 2004 samt budgetavvikelse enligt bokslutet.

Mnkr	Budgetavvikelse tertialrapport 1	Budgetavvikelse tertialrapport 2	Budgetavvikelse bokslut 2004
Anslag 1	-161,6	-130,3	-7,5
Anslag 2	-183,4	-210,1	-220,7
Totalt	**-345,0**	**-340,1**	**-228,2**

Tabellen visar att den negativa avvikelsen för anslag 1 blev mindre än vad som prognostiserats i de båda tertialrapporterna. För anslag 2 blev dock underskottet större.

Stadsdelsnämndernas prognoser höll högre kvalitet jämfört med år 2003 då motsvarande avvikelse uppgick till 223,6 mnkr för anslag 1 och med 24,4 mnkr för anslag 2.

Facknämndernas ekonomiska prognoser håller generellt sätt en relativt hög kvalitet. Kommunstyrelsen redovisar dock en förhållandevis stor avvikelse för den egna verksamheten (54 mnkr) mellan prognosen i tertialrapport 2 och bokslutet.

7.3 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

Genom stadsledningskontorets månatliga rapportering av stadens intäkts- och kostnadsutveckling och de månatliga finansrapporterna samt de sammanställda tertialrapporterna får kommunstyrelsen en god bild av såväl stadens ekonomi som verksamhet.

Den ekonomiska uppföljningen i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande 2005-02-24 "Bokslut 2004 för Stockholm stad med verksamhetsberättelse" kan emellertid utvecklas. Den ekonomiska redovisningen av stadsdelsnämndernas verksamhetsområden, som i huvudsak baseras på budgetavvikelser, bör kompletteras med kostnads- och intäktsutvecklingen över tiden för respektive verksamhetsområde och analyseras.

Revisionskontoret har genomfört en granskning av ***Nämndernas budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom barn- och ungdomsvården*** (Rapport nr 7 mars 2005). Stadsdelsnämnderna Bromma, Katarina-Sofia, Vantör och Skärholmen har ingått i granskningen.

Granskningen visar bland annat att kommunstyrelsen bör ta ett större ansvar för att stadsdelsnämnderna har effektiva gemensamma uppföljningssystem för sina verksamheter. Paraplysystemet, det centrala verksamhetssystemet för individ- och familjeomsorgen, ger stadsdelsförvaltningarna begränsade verktyg för att ta fram verksamhetsinformation till budget- och uppföljningsarbetet.

Rapporten har överlämnats till kommunstyrelsen och de granskade stadsdelsnämnderna för yttrande senast den 31 maj 2005 och till övriga stadsdelsnämnder för kännedom och eventuella synpunkter.

7.4 Styrning av miljöarbetet

Revisionskontoret har granskat styrningen av miljöarbetet vid två facknämnder, två stadsdelsnämnder och tre bolag. I granskningen har också ingått att se hur den centrala nivån stödjer det lokala miljöarbetet. Miljöförvaltningen är en del av den centrala nivån i detta arbete. Granskningen har dokumenterats i en särskild arbetspromemoria 2005-02-10 som överlämnats till berörda förvaltningar och bolag.

Vid de granskade förvaltningarna och bolagen pågår ett ambitiöst miljöarbete. Det varierar emellertid i vilken grad nämnden eller styrelsen styr miljöarbetet genom att sätta tydliga mål och åtaganden för arbetet samt efterfrågar aktivitetsplaner och program från förvaltningen. Den sammanfattande bedömningen är att ett par av bolagen har en god kontroll över sitt miljöarbete och goda förutsättningar att bidra till att målen i stadens miljöprogram uppnås. Tre nämnder har en i huvudsak tillfredsställande kontroll medan styrningen av miljöarbetet vid en stadsdelsnämnd och ett bolag bedöms som för svag.

Förvaltningar och bolag behöver avdela särskilda resurser för att samordna och driva på det interna miljöarbetet. Vidare behöver nämnden eller styrelsen analysera sin miljöpåverkan för att kunna göra tydliga prioriteringar. Alla granskade nämnder och bolag har inte genomfört en systematisk analys som grund för sina miljömål och åtaganden.

Granskningen har också visat att det lokala miljöarbetet behöver mer vägledning och tydligare prioriteringar från kommunstyrelsen. Direktiven i budgeten på miljöområdet är delvis motsägelsefulla och behöver förtydligas i centrala anvisningar. Kommunfullmäktige fattar också löpande beslut om olika program på miljöområdet utan inbördes rangordning vilket försvårar prioriteringarna på nämnd- och styrelsenivå. Ett stöd för nämndernas och styrelsernas prioritering vore att miljöfrågorna på ett tydligare sätt integrerades i stadens gemensamma ledningssystem (ILS). Frågan har väckts i utredningen om stadens politiska organisation (SPO) men konkreta förslag saknas fortfarande.

Vi anser att miljö- och hälsoskyddsnämnden har kommit att få ta en alltför stor del av rollen som samordnare av stadens miljöarbete. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för styrning och uppföljning av miljöarbete utifrån stadens miljöprogram. Det är angeläget att den centrala styrningen av miljöarbetet blir tydligare och samordningen mellan stadsledningskontoret och miljöförvaltningen bättre. Förutsättningen för att kommunstyrelsen ska kunna vara pådrivande i miljöarbetet är att det inom stadsledningskontoret avdelas särskilda resurser för detta. Uppföljningen av miljöprogrammet bör vidare samordnas mer med tertial- och årsboksluten. Miljöredovisningen bör vara en del av stadens samlade årsredovisning/verksamhetsberättelse.

8 Ekonomiskt resultat

Kommunkoncernen

Den sammanställda redovisningen för Stockholms stad omfattar förutom stadens egen verksamhet även den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Koncernen Stockholms Stadshus AB redovisar ett positivt resultat på 600 mnkr medan staden redovisar ett negativt resultat med 243 mnkr. Sedan bland annat Stockholms Stadshus AB utdelning till staden elimineras redovisas ett negativt resultat på 153 mnkr för den samlade kommunkoncernen.

Staden

Årets bokslut för staden visar ett negativt resultat på 243 mnkr. Efter att ha disponerat eget kapital för finansiering av kostnader för kompetensfonden i enlighet med fullmäktiges tidigare beslut samt justerat för realisationsvinster och kostnader för stadsdelsförnyelse uppgår årets resultat beräknat med hänsyn till balanskravet till 2,3 mnkr. Enligt vår bedömning har balanskravet uppnåtts.

Nettokostnaden för facknämnderna och de slutna redovisningsenheterna har minskat med 59 mnkr till 5 393 mnkr år 2004. Nettokostnaderna för stadsdelsnämnderna har å andra sidan ökat till 19 831 mnkr före resultatdispositioner. Jämfört med år 2003 är ökningen 486 mnkr vilket motsvarar 2,5 %.

Koncernen Stockholms Stadshus AB

Koncernen redovisar ett resultat efter finansnetto på 920 mnkr. I resultatet ingår 361 mnkr avseende bostadsbolagens realisationsvinster från försäljning av hyresfastigheter. Efter uppskjutna skatter och minoritetsintressen redovisar koncernen ett resultat på 600 mnkr.

Årets resultat efter finansnetto och exklusive bostadsbolagens realisationsvinster uppgår till 559 mnkr. Det är 287 mnkr lägre än kommunfullmäktiges resultatkrav i budget 2004. Avvikelsen beror i huvudsak på sämre finansnetto på grund av lågt ränteläge på moderbolagets (Stockholms Stadshus AB) finansiella fordran samt på bokföringsmässiga koncernjusteringar avseende FB Servicehus AB. I övrigt framgår förklaringar till bolagens resultatavvikelser av årsredovisningarna.

Försöket med miljöavgifter/trängselskatt

Staden har en total fordran på staten med 42,3 mnkr vad avser Miljöavgiftskansliets kostnader. Riksdagen har beslutat att regeringen får avtala med staden om ersättning från staten för kostnaderna för försöket med trängselskatt. Vi har noterat att något avtal ännu inte tecknats. Med hänvisning till den osäkerhet som råder om försökets genomförande anser vi att det är angeläget att staden snarast tecknar ett avtal som säkerställer att staden får ersättning för nedlagda kostnader.

9 Räkenskaper och bokslut

Stadens bokslut följer redovisningslagen i allt väsentligt vad beträffar uppställning och innehåll. Vi bedömer att bokslutet är rättvisande. Vi har vidare vid årets granskning av nämndernas bokslut bedömt samtliga bokslut som rättvisande.

Den sammanställda redovisningen för kommunkoncernen analyseras mycket kortfattat i bokslutet för staden. Vi bedömer emellertid att den uppfyller syftet att ge en helhetsbild av stadens ekonomiska ställning, resultat och åtaganden. Staden följer i allt väsentligt Rekommendation Nr 8 (Sammanställd redovisning) utgiven av Rådet för kommunal redovisning.

Bo Dahlström Joen Lagerberg Gun Risberg

Hans Ravelius Helge Löfstedt

Bilagda rapporter:

Avvikelserapport 1/2004, Granskning av tertial- och delårsrapport 1/2004 för stadens nämnder och styrelser, juni 2004

Avvikelserapport 2/2004, Granskning av tertial- och delårsrapport 2/2004 för stadens nämnder och styrelser, oktober 2004

Årsrapport 2004 för kommunstyrelsen, april 2005

Granskningsrapporter lämnade av bolagens lekmannarevisorer:

Stockholms Stadshus AB, 2005-03-23

AB Svenska Bostäder, 2005-02-22

AB Stadsholmen, 2005-02-22

AB Familjebostäder, 2005-02-21

AB Stockholmshem, 2005-02-24

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), 2005-02-25

Stockholms Stads Bostadsförmedling AB, 2005-02-23

Stockholm Vatten AB, 2005-03-17

Stockholms Hamn AB, 2005-02-24

Stockholms Stads Parkeringsaktiebolag, 2005-02-25

AB Stokab, 2005-02-23

Stockholms Stadsteater AB, 2005-02-25

Stockholm Globe Arena Fastigheter AB, 2005-02-23

Stockholm Globe Arena AB, 2005-02-23

Centrumkompaniet i Stockholm AB, 2005-02-21

Stockholms Näringslivskontor AB, 2005-02-24

Stockholm Visitors Board AB, 2005-02-24

Fastighets AB Bangårdsposten, 2005-01-28

Fastighets AB Norrmalm 4:3, 2005-01-28

Revisionsrapporter under perioden april 2004 – mars 2005:

2004:06	Granskning av AB Familjebostäders förvaltning av fastigheten Trädgårdsföreningen 1
2004:07	Så tycker föräldrar och personal om fritidshemmen i Stockholms stad
2004:08	Granskning av socialtjänstens insatser för vuxna missbrukare
2004:09	Stadens handläggning av Lindgården
2004:10	Trygghet för äldre med hemtjänst i Norrmalm och Katarina-Sofia
2004:11	Idrottsnämndens styrning och uppföljning av investeringar
2004:12	Hanteringen av bristfällig ventilation i några gymnasieskolor
2004:13	Handläggning av insatser till personer med funktionshinder inom Stockholms stad
2004:14	Styrning och uppföljning inom brandförsvaret
2005:01	Kommunens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år
2005:02	Mobbning och annan kränkande behandling i Stockholms skolor
2005:03	Investeringsprocessen i Stockholms stad
2005:04	Byggherrens syn på samverkan med Stockholms stad vid nyproduktion av bostäder
2005:05	Vakant
2005:06	Granskning av elevernas garanterade undervisningstid och lärarnas arbetstider
2005:07	Nämndernas budgetstyrning, uppföljning och kontroll inom barn- och ungdomsvården
2005: 08	Erfarenheter av lagar och regler vid upphandling