

PM 2017:123 RI (Dnr 183-640/2017)

Årsrapport över 2016 års granskning av kommunstyrelsen

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1
Svarstid den 30 juni 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som yttrande över stadsrevisionens årsrapport över 2016 års granskning av
kommunstyrelsen hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Revisorerna har till kommunstyrelsen överlämnat revisionskontorets årsrapport avseende revision av 2016 års verksamhet för kommunstyrelsen per den 31 december 2016. De förtroendevalda revisorerna samt lekmannarevisorerna för bolagen granskar årligen, i den omfattning som följer av god redovisningssed, den kommunala verksamheten inklusive bolag och stiftelser. Granskningen sker i enlighet med kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt i enlighet med reglementet för stadsrevisionen och god redovisningssed i kommunal verksamhet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer i ett antal av revisionskontorets synpunkter och kommenterar utförligare bland annat användningen av brukarundersökningar inom äldreomsorgen samt bemöter kritiken om uppföljning och prognos av riskerna med en ökad upplåning.

Mina synpunkter

Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi, intern kontroll samt bokslut och räkenskaper.

Revisionskontoret bedömer sammantaget att kommunstyrelsen för den egna verksamheten i allt väsentligt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Det är glädjande att se att samtliga finansiella mål uppnått år 2016. Det visar på en fortsatt stark ekonomi för Stockholms stad. Till kommunfullmäktiges fyra inriktningsmål är 26 verksamhetsmål knutna, vilka konkretiserar inriktningsmålen.

Av de 26 verksamhetsmålen bedömer revisionen 13 som helt uppfyllda. I ett antal fall bedömer revisionen att redovisningen är sådan att det är svårt att göra en bedömning av utfallet. Här finns utrymme för fortsatt förbättring i såväl själva redovisningen som de indikatorer som ligger till grund för redovisningen.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som yttrande över stadsrevisionens årsrapport över 2016 års granskning av kommunstyrelsen hänvisas till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 8 juni 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilagor

1. Revisorernas årsrapport 2016 för kommunstyrelsen
2. Revisionsberättelse för kommunstyrelsen 2016
3. Årsredogörelse 2016 stadsrevisionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Det är glädjande att verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi bedöms vara tillfredställande i hög utsträckning. Det är dock anmärkningsvärt att stadsrevisionen gör en annan bedömning av måluppfyllelsen än kommunstyrelsen, på så vis att endast hälften av stadens inriktnings- och verksamhetsmål bedöms uppfyllas.

Särskilt allvarligt är att det för utbildningsnämndens vidkommande framkommer att resultatspridningen fortsätter att öka mellan skolor utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar. Detta är mycket oroande.

Stockholm byggs av, och konkurrerar med, kunskap. Men Stockholm har en kunskapsklyfta. I Stockholms stad har skillnaderna mellan socioekonomiskt svaga och socioekonomiskt starka elever ökat sedan år 2014. Stockholms skolor står inför en rad utmaningar med sjunkande resultat, ökade skillnader mellan skolorna samt en politisk majoritet som inte har svar på hur skolutmaningarna ska lösas.

Revisionen har under 2016 genomfört en granskning som visar att utbildningsnämnden inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att beslutade strategier och aktiviteter bidrar till att minska kunskapsskillnaderna. Resultatspridningen mellan skolor utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar är fortsatt stor.

Skillnaderna i resultat mellan både elever och skolor har ökat jämfört med tidigare år trots att en stor del av utbildningsnämndens resurser används till satsningar på att minska skillnaderna. Därtill finns utvecklingsbehov avseende utvärderingar av effekter rörande fokusområdena och den socioekonomiska tilldelningen.

Arbetet ska bedrivas i syfte att minska skillnaderna mellan skolor och höja skolresultaten, men återigen ser vi hur skillnaderna mellan stadsdelar, skolor och elever ökar samtidigt som betygsresultaten i årskurs 9 försämrats betydligt jämfört med tidigare. Stockholms elever och lärare förtjänar en skolpolitik som sätter fokus på kunskap. Tyvärr väljer den socialdemokratiskt ledda majoriteten en helt annan väg.

Satsningar på att minska skillnaderna och öka kunskaperna går inte att göra enbart i ord, de måste också åtföljas av handling och konkreta beslut. Men Socialdemokraterna har hittills inte presenterat ett enda förslag på hur skolan i Stockholm ska bli bättre.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) samt Björn Ljung (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisorerna har till kommunstyrelsen överlämnat årsrapport 2016 för yttrande. I rapporten redovisas den granskning som utförts.

Stadsledningskontoret har fått tillfälle att faktagranska revisionsrapporten.

Kommunstyrelsens övergripande verksamhet

De förtroendevalda revisorerna samt lekmannarevisorerna för bolagen granskar årligen, i den omfattning som följer av god redovisningssed, den kommunala verksamheten inklusive bolag och stiftelser. Granskningen sker i enlighet med kommunallagen och andra tillämpliga lagar samt i enlighet med reglementet för stadsrevisionen och god redovisningssed i kommunal verksamhet.

Revisorernas samlade bedömning för staden totalt och för kommunkoncernen

Revisorerna bedömer, utifrån avrapporteringen i årsrapporten, att verksamheten delvis bedrivits på ett ändamålsenligt och tillfredställande sätt. Bedömningen grundar sig på att revisorerna gör bedömningen att två av fyra av kommunfullmäktiges inriktningsmål, är delvis uppfyllda. Dessa mål är ”Ett Stockholm som håller samman” och ”Ett demokratiskt hållbart Stockholm”.

Revisorernas samlade bedömning är att från en ekonomisk synpunkt har verksamheten bedrivits på ett tillfredställande sätt. Den interna kontrollen bedöms ha varit tillräcklig.

Finansiella mål

Revisorerna konstaterar att samtliga finansiella mål uppnått år 2016. Vad gäller målet om budgetföljsamhet och prognossäkerhet har målet totalt uppnått, men det finns brister hos enskilda nämnder.

Revisorerna påpekar att stadens nettokostnader tar i anspråk 100 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning och menar att framöver är det viktigt att nettokostnaderna inte behöver ta i anspråk även finansnettot.

God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv

Kommunfullmäktige har fastställt fyra inriktningsmål. Dessa är verksamhetsövergripande och gäller för samtliga nämnder och bolag. Till inriktningsmålen är 26 verksamhetsmål knutna, vilka ska konkretisera inriktningsmålen. Indikatorer knutna till verksamhetsmålen ska visa om verksamhetsmålen uppfylls. Av de 26 verksamhetsmålen gör revisorerna bedömningen att 13 är uppfyllda och 10 delvis uppfyllda medan de menar att 3 av målen inte kan bedömas.

Revisionskontoret anser att bedömningen av måluppfyllelsen kan utvecklas genom fler indikatorer för vissa mål. En närmare analys av vad som påverkat måluppfyllelsen samt en jämförelse av måluppfyllelse jämfört med föregående år behövs också enligt revisionskontoret. Uppföljning av ett verksamhetsmål avseende äldre görs via 12 indikatorer. Utfallet för åtta av indikatorerna bygger på brukarundersökningar. Revisionskontoret påpekar att brukarundersökning som mätmetod är ifrågasatt.

Verksamhetens ändamålsenlighet och ekonomi bedöms vara tillfredställande förutom för utbildningsnämnden och överförmyndarnämnden. För utbildningsnämnden fortsätter resultatspridningen att öka mellan skolor utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar. Överförmyndarnämnden redovisar ett budgetunderskott och målen för kärnverksamheten har inte uppfyllts.

Intern kontroll

Revisionskontoret bedömer sammanfattningsvis att den interna kontrollen av den finansiella rapporteringen är tillräcklig. Dock finns det brister hos enskilda nämnder.

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Revisionskontoret bedömer att staden har en tydlig styrning av bolagen genom bolagsordningar och ägardirektiv och att styrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Formen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt bör utvecklas bland annat genom ett strategibeslut om hur uppsikten ska definieras och utövas. Reglementet för kommunstyrelsen bör på ett tydligare sätt omfatta att kommunstyrelsen har rätt att fatta beslut om stämmodirektiv.

Årsredovisning och räkenskaper

Revisorernas bedömning är att årsrapporten i allt väsentligt, upprättats i enlighet med den kommunala redovisningslagen och god redovisningssed.

Enligt revisorerna bör budgetavvikelser avseende investeringar kommenteras och analyseras på ett mer omfattande sätt speciellt avseende vilka konsekvenser tidsförskjutningar får på ekonomi och finansiering. Vidare anser revisionen att nyckeltalen från finansieringsstrategin bör följas upp i årsredovisningen, så att även nyckeltalet avskrivningar och räntenetto i förhållande till omsättningen följs upp. Analysen av stadens finansiella verksamhet bör kompletteras med analys av riskerna med en utökad upplåning.

Vid granskning av nämndernas bokslut är bedömningen för en nämnd att räkenskaperna inte är helt rättvisande.

Revisionskontoret anser att årsredovisningen kan utvecklas med analys kring personalomsättning och brist på personal.

Den sammanställda redovisningen bedöms i allt väsentligt vara rättvisande. Avsteg från gällande rekommendationer finns i några fall avseende val av konsolideringsmetod. Revisionskontoret accepterar att annan konsolideringsmetod används avseende AB Fortum Värme Holding, men anser att övriga intressebolag ska konsolideras proportionellt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Revisionskontoret anser att bedömningen av måluppfyllelsen kan utvecklas genom fler

indikatorer för vissa mål.

Målnedbrytning och därmed också prioritering av verksamhetsområdesmål sker med hjälp av indikatorer och årsmål för dessa. Indikatorerna och framtagna årsmål används således för att styra och prioritera inom verksamheten. Indikatorernas funktion är därmed dubbel - de används både till att styra verksamheten och följa upp densamma. Under budget 2015 och 2016 har nya verksamhetsområdesmål för nya politikerområden beslutats.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets analys att det återstår att förse några av verksamhetsområdesmålen med indikatorer.

En närmare analys av vad som påverkat måluppfyllelsen samt en jämförelse av måluppfyllelse jämfört med föregående år behövs enligt revisionskontoret.

Stadsledningskontoret instämmer i revisionskontorets synpunkter och kommer att arbeta för att utveckla analyserna.

Uppföljning av ett verksamhetsmål avseende äldre görs via 12 indikatorer. Utfallet för åtta av indikatorerna bygger på brukarundersökningar. Revisionskontoret påpekar att brukarundersökning som mätmetod är ifrågasatt.

Brukarundersökningar tillför ett mervärde vid uppföljning av kvaliteten i äldreomsorgen, då de ger omsorgstagarna en direkt möjlighet att kommentera hur de ser på sin äldreomsorg. Undersökningarna är dock inte helt oproblematiska. Till exempel har resultatens tillförlitlighet i vissa fall ifrågasatts då svarsfrekvensen är förhållandevis låg och då anhöriga ofta svarar i brukarnas ställe. Stadsledningskontoret fick i uppdrag i budget 2016 att i samarbete med äldreförvaltningen se över indikatorerna för äldreomsorgen. Översynen resulterade i att ett antal indikatorer slogs samman. Därutöver beslutade kommunfullmäktige i samband med tertialrapport 2 2016 att ta bort tre indikatorer som inte hade någon mätmetod. År 2017 finns det totalt 6 indikatorer för äldreomsorgen och av dem följs 5 upp genom brukarenkäter. Även om detta kan betraktas som en brist har tidigare översyner av indikatorerna visat att olika process- och strukturindikatorer varit svåra att följa upp. Det ska också nämnas att utöver indikatorerna följs äldreomsorgen upp genom bland annat individ- och verksamhetsuppföljningar, inspektörer och kvalitetsobservationer.

Analysen av stadens finansiella verksamhet bör kompletteras med analys av riskerna med en utökad upplåning.

Stadsledningskontoret genomför kontinuerligt analyser av följderna av en utökad upplåning. Analyserna presenteras löpande i ärenden under året, dels i finansiell- och ekonomisk månadsrapport, vilka månatligen redovisas i ekonomiutskottet, dels i det årliga konjunkturärendet där en mer övergripande analys görs. I samtliga ärenden görs prognoser över bland annat upplåning.

Vid granskning av nämndernas bokslut är bedömningen för en nämnd att räkenskaperna inte är helt rättvisande.

Bedömningen avser kyrkogårdsnämnden och berodde på att underhållsutgifter hade klassificerats som driftkostnader. Klassificeringsfelet var en följd av hur budgeten för nämnden hade tilldelats. Stadsledningskontoret kommer att föreslå att detta korrigeras i kommande budgetar.

Revisionskontoret accepterar att annan konsolideringsmetod används avseende AB Fortum Värme Holding, men anser att övriga intressebolag ska konsolideras proportionellt.

Stadsledningskontoret kommer i samband med införandet av ett nytt konsolideringssystem konsolidera samtliga bolag proportionellt med undantag av AB Fortum Värme Holding. Första tillfället blir vid tertialrapport 2 2017.