

Årsrapport 2023

Kommunstyrelsen

Rapport från
stadsrevisionen

Dnr: RVK 2024/6

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits av nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholms stad granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt kommunfullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmanarevisorerna och revisionskontoret (de sakkunniga biträdena).

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras löpande.

All rapportering finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. Det går även att prenumerera på Stadsrevisionens informationsbrev genom att anmäla intresse via e-postmeddelande till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen

Årsrapport 2023

Revisorerna i revisorsgrupp 1 har avslutat revisionen av kommunstyrelsens verksamhet under 2023.

Revisorerna har den 18 april 2024 behandlat bifogad årsrapport och överlämnar den till kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 augusti 2024.

På uppdrag av revisorerna i revisorsgrupp 1.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

1. Inledning	1
2. Revisionskontorets bedömningar	2
2.1 Årsredovisning och räkenskaper.....	2
2.2 Verksamhet och ekonomi	2
2.3 System för intern styrning och kontroll.....	3
3. Kommunfullmäktiges mål	5
3.1 Följsamhet till kommunfullmäktiges mål för verksamheten	5
3.2 Finansiella mål	6
3.3 God ekonomisk hushållning.....	7
4. Analys per verksamhetsområde	9
4.1 Pedagogisk verksamhet.....	9
4.2 Socialtjänst.....	12
4.3 Samhälle	16
5. System för intern styrning och kontroll	21
6. Årets resultat och finansiering	23
6.1 Resultaträkning i förhållande till budget.....	23
6.2 Investeringsverksamhet	24
6.3 Finansiering.....	24
7. Årsredovisning och räkenskaper	26
7.1 Revisionskontorets bedömning.....	26
7.2 Förvaltningsberättelse.....	26
7.3 Driftredovisning	27
7.4 Investeringsredovisning	27
7.5 Resultaträkning	27
7.6 Balansräkning	27
7.7 Kassaflödesanalys	28
7.8 Sammanställda räkenskaper	28
7.9 Redovisningsprinciper och övriga noter.....	29
Bilaga 1 - Kommunstyrelsens förvaltning	30
Bilaga 2 - Skönhetsrådet	35

1. Inledning

I denna årsrapport redogörs för den samlade bedömningen av kommunstyrelsens övergripande styrning, samordning och uppsikt över den kommunala koncernens verksamhet. Av kommunallagen framgår de bedömningar som revisionen ska göra. Som underlag för bedömningarna finns årsrapporter för samtliga nämnder och bolag samt de analyser som redogörs för i denna rapport. I bilagor specificeras granskning av kommunstyrelsens förvaltning och Skönhetsrådet.

Revisionen har utförts i enlighet med kommunallag, lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR), standard för kommunal räkenskapsrevision, reglemente för stadsrevisionen samt god revisionsstandard i kommunal verksamhet (Sveriges Kommuner och Regioner). Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att med rimlig grund göra en samlad bedömning och som underlag för ansvarsprövning av kommunstyrelsen.

Sakkunniga biträden är Therese Kandeman och Åsa Hjortsberg Sandgren. På uppdrag av revisionskontoret har PwC under Rebecka Hanssons ledning granskat den finansiella rapporteringen, räkenskaperna samt stadens internbank. Årsrapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret.

Denna rapport överlämnas till revisorerna som underlag för deras bedömningar och uttalanden i "Revisionsberättelse Kommunstyrelsen år 2023" samt "Årsredogörelse 2023".

2. Revisionskontorets bedömningar

2.1 Årsredovisning och räkenskaper

Revisorerna ska bedöma om räkenskaperna är rättvisande.

Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att stadens årsredovisning 2023, i allt väsentligt, upprättats i enlighet med lag om kommunal bokföring och redovisning samt följer god redovisningssed. Såväl stadens som den kommunala koncernens räkenskaper ger en i huvudsak rättvisande bild av årets resultat och ställning.

Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt vara rättvisande.

2.2 Verksamhet och ekonomi

Revisorerna ska utifrån det samlade resultatet av årets granskning bedöma om den kommunala koncernen bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med god ekonomisk hushållning.

Revisionskontorets bedömning

Den samlade bedömningen är att den kommunala koncernen delvis har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. God ekonomisk hushållning uppnås delvis.

Revisionskontorets slutsats

Kommunstyrelsen har en tydlig struktur för att styra och följa upp kommunfullmäktiges mål och beslut för verksamheten. Styrsignalerna är dock många, vilket innebär svårigheter för verksamheten att prioritera. Granskning visar att styrelser och nämnder i huvudsak har en styrning och uppföljning som syftar till att uppnå kommunfullmäktiges mål och beslut. Måluppfyllelsen varierar dock och är för vissa mål dessutom svår att bedöma då indikatorer inte alltid speglar resultatet av genomfört arbete. I huvudsak genomförs de aktiviteter som kommunfullmäktige fastställt. För några av kommunfullmäktiges målsättningar är rådigheten över utfallet också begränsad. Större avvikelser finns framförallt inom områdena bostadsbyggande samt klimat och miljö. Inom verksamhetsområdet äldreomsorg anser revisionskontoret att kommunfullmäktiges målsättning inte uppnås till fullo. Få stadsdelsnämnder uppnår önskade resultat i de brukarundersökningar som genomförs. Öppna jämförelser visar också på utvecklingsbehov. Revisionskontorets analys av pedagogisk verksamhet visar på att verksamheten i huvudsak genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

En ekonomi i balans har uppnåtts för 2023 i och med att resultatet överstiger budgeterat resultat. Årets överskott förklaras i huvudsak

av högre skatteintäkter än budgeterat samt realisationsvinster och försäljningar. Av kommunfullmäktiges sex finansiella mål för staden uppnås fem. Det mål som inte uppnås är kapitalkostnadernas andel av nettodriftskostnader. De finansiella målen ger inte en heltäckande bild av stadens finansiella läge.

Kommunal verksamhet ska bedrivas med god ekonomisk hushållning. I begreppet god ekonomisk hushållning ingår att vara sparsam med resurser och värna kommande generationer. Under 2023, men även tidigare år, har det vid flera tillfällen uppmärksamats att det finns pågående investeringar som inte är möjliga att genomföra inom den ram som kommunfullmäktige beslutat om för respektive projekt. Sammantaget summerar årets avvikelser till mångmiljardbelopp. Investeringsverksamheten har därmed inte genomförts med tillgängliga resurser.

Avvikelserna inom investeringsverksamheten samt måluppfyllelsen avseende inriktningsmål med tillhörande verksamhetsområdesmål och indikatorer, innebär att revisionskontoret bedömer att verksamheten delvis har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Följaktligen är bedömningen att god ekonomisk hushållning delvis uppnås.

2.3 System för intern styrning och kontroll

Revisorerna ska utifrån det samlade resultatet av årets granskning bedöma om kommunstyrelsens styrning, samordning och uppsikt varit tillräcklig. Med intern kontroll förstås att det finns strukturer och processer för att med rimlig säkerhet styra och följa upp att organisationen lever upp till lagstiftning, kommunfullmäktiges mål och beslut samt att fel och brister förebyggs, upptäcks och åtgärdas.

Revisionskontorets bedömning

Utifrån genomförd granskning och analys är bedömningen att kommunstyrelsens övergripande styrning, samordning och uppsikt i huvudsak varit tillräcklig.

Revisionskontorets slutsats

Det finns ett övergripande system för att styra och följa att verksamheten lever upp till lagstiftning och kommunfullmäktiges målsättningar. Några områden behöver dock utvecklas.

Revisionskontoret anser att kommunstyrelsen behöver stärka den kommunala koncernens förmåga att genomföra omfattande investerings- och verksamhetsprojekt. Det finns flera exempel under senare år på projekt som väsentligt avviker från det ursprungliga investeringsbeslutet och där avvikelser rapporteras i relativt sent skede. Omvärldsläget, som bland annat innebär ökade byggkostnader, anges som en delförklaring.

Beslutsunderlag som presenteras för kommunfullmäktige behöver bli tydligare. Bland annat avseende vilka risker som projekten har att hantera, vilka utgifter riskerna kan innebära samt väsentliga antaganden för projektens framdrift. Revisionskontoret noterar att det pågår ett utvecklingsarbete för att stärka den interna kontrollen avseende investeringar. Uppföljningen har bland annat stärkts genom krav på ytterligare rapportering av större investeringsprojekt. Även utbildningsinsatser har genomförts för såväl förtroendevalda som tjänstepersoner. Det är angeläget att utvecklingsarbetet fortgår.

Upphandling och avtalsuppföljning är ett annat utvecklingsområde som framkommer i revisionens granskningar. Bland annat behöver arbetet stärkas för att förebygga och upptäcka oegentligheter samt brottsligt agerande.

3. Kommunfullmäktiges mål

3.1 Följsamhet till kommunfullmäktiges mål för verksamheten

Kommunfullmäktige har beslutat om tre inriktningsmål.

- Ett Stockholm som håller samman med en stark och jämlik välfärd i hela staden.
- Ett grönt och fossilfritt Stockholm som leder en rättvis klimatomställning.
- En ekonomisk hållbar och innovativ storstad för framtiden.

Kommunstyrelsen bedömer att samtliga inriktningsmål uppnås. Bedömningen är en sammanvägning av måluppfyllelse för de verksamhetsområdesmål som hör till respektive inriktningsmål. I analysen av måluppfyllelse inkluderas de bedömningar som nämnder och bolagsstyrelser redovisat i sina verksamhetsberättelser.

Revisionskontorets granskning visar att styrelser och nämnder i huvudsak har en styrning och uppföljning som syftar till att uppnå kommunfullmäktiges mål och beslut. Nämnder och bolagsstyrelser följer upp och redovisar utfall för målen med tillhörande indikatorer till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen aggregerar materialet i Stockholms stads årsredovisning som överlämnas till kommunfullmäktige.

Revisionskontoret noterar att det finns avvikelser mot kommunfullmäktiges beslutade målvärden. Avvikelser finns främst inom områdena bostadsbyggande samt klimat och miljö. Dessa avvikelser går till del att förklara av rådande marknadsläge och att kommunkoncernen inte har full rådighet över utvecklingen. Avvikelser finns även för indikatorer inom äldreomsorgen, se vidare avsnitt 4.2.3.

3.1.1 Nämndernas måluppfyllelse

Hur väl nämnderna uppfyller kommunfullmäktiges mål varierar. Större avvikelser finns avseende årsmålen för bostadsproduktion, vilket främst berör stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden. Utbildningsnämnden uppnår delvis uppsatta mål inom sitt kärnuppdrag såsom elevers kunskapsresultat och studiero. Inom miljöområdet redovisar samtliga nämnder, som rapporterar måluppfyllelsen, avvikelser avseende inköp av ekologiska måltider och livsmedel. Bland stadsdelsnämnderna är det framförallt inom kärnverksamheterna socialtjänst, förskola samt trygghet som målsättningar inte uppnås helt. Exempelvis uppnås endast 25 procent av kommunfullmäktiges indikatorer inom äldreomsorgen.

3.1.2 Bolagens måluppfyllelse

Inom bolagskoncernen uppnås två av kommunfullmäktiges tre inriktningsmål. Inriktningsmålet ”Ett grönt och fossilfritt Stockholm som leder en rättvis klimatomställning” uppnås delvis, vilket främst beror på att målsättningarna inom energieffektiviseringar och matavfall inte uppnås helt.

3.2 Finansiella mål

Av inriktningsmålet ”En ekonomisk hållbar och innovativ storstad för framtiden” framgår att kommunfullmäktige också har fastställt sex finansiella mål. Utfallet för de finansiella målen redovisas i tabellen som följer.

Finansiella mål	Utfall 2023	Bedömning 2023
Stadens ekonomiska resultat enligt balanskravet ska uppgå till 0,1 mnkr	3 184 mnkr	Uppnås
Nettokostnaderna i förhållande till skatteintäkterna, generella statsbidrag ska inte överstiga 100 %	94 %	Uppnås
Soliditeten ska inte understiga 34 % inkl. pensionsåtaganden för staden eller kommunkoncernen	36 % 49 %	Uppnås
Kapitalkostnadernas andel av stadens nettodriftskostnader ska inte överstiga 8 %	8,4 %	Uppnås ej
Budgetföljsamheten ska vara 100 %	99,3 %	Uppnås
Prognossäkerheten i tertialrapport 2, jämfört med utfallet, högst +/- 1 %	0,5 %	Uppnås

Revisionskontoret konstaterar att staden har en stark finansiell ställning. Årets resultat visar på ett överskott och nämnderna visar på en god budgetföljsamhet.

För 2023 uppnås fem av sex finansiella mål. Målet om kapitalkostnadernas andel av stadens nettodriftskostnader ändrades från 7 procent 2022 till 8 procent 2023. Trots att ambitionen har sänkts uppnås inte målet. Den negativa utvecklingen, att kapitalkostnaderna utgör en allt större del av stadens nettodriftskostnader, förklaras av högre internränta. Det är också en effekt av höga investeringsutgifter de senare åren. Det pågår ett arbete med att säkerställa att alla investeringar som tagits i bruk även har aktiverats. Arbetet kommer troligen att resultera i ökade avskrivningar, vilket i sin tur kan påverka utfallet för nyckeltalet.

Det internationella kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's har bedömt Stockholms stads finansiella styrka. Kreditbetyget (ratingen) är fortsatt högsta betyg med stabila utsikter. Bedömningen publicerades i november 2023.

3.3 God ekonomisk hushållning

Kommunal verksamhet ska bedrivas med god ekonomisk hushållning. I begreppet god ekonomisk hushållning ingår att vara sparsam med resurser och värna kommande generationer.

Kommunstyrelsen bedömer i Stockholms stads årsredovisning att god ekonomisk hushållning uppnås. Alla tre inriktningsmål, inklusive de sex finansiella målen, vägs in i bedömningen.

Revisionskontoret anser att verksamheten har en följsamhet till kommunfullmäktiges mål men noterar att de finansiella målen, med undantag av soliditet, i huvudsak ger en bild av nuläget på balansdagen. Inget mål är inriktat mot investeringars budgetföljsamhet, framdrift eller framtida driftskostnadspåverkan. Det finns inte heller någon koppling till skuldutveckling eller i vilken utsträckning som exploateringsverksamheten bidrar till det ekonomiska resultatet. Revisionskontoret anser därför att hänsyn behöver tas till fler aspekter än måluppfyllelse för de tre inriktningsmålen, för att bedöma om verksamheten har bedrivits med god ekonomisk hushållning.

Under senare år har det rapporterats om flera investeringar som inte är möjliga att genomföra inom ramen för de ursprungliga investeringsbesluten. Avvikelserna riskerar att påverka stadens framtida finansiella ställning och investeringsutrymme. Även under 2023 har fördyringar i projekt redovisats. Det gäller framförallt projekt Slussen (2,5 mdkr) samt projekt Stockholms framtida avloppsrening, (10,3 mdkr, prisnivå september 2026). Revisionskontoret har i årets granskning även noterat avvikelser för mindre omfattande projekt men som tillsammans utgör ett väsentligt belopp. Det finns också projekt som genomförs inom budget eller strax under budget.

Årets överskott förklaras av högre skatteintäkter än budgeterat samt realisationsvinster och försäljningar. Försäljningar, som i enlighet med investeringsstrategin, ska finansiera nya investeringar. Bolagskoncernen redovisar ett negativt resultat och nämnderna ett resultat nära noll. Den totala låneskulden har ökat med 6,4 mdkr.

Revisionskontorets samlade bedömning är att verksamheten delvis bedrivits med god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsen rekommenderas att se över på vilket sätt de finansiella målen kan kompletteras med andra nyckeltal för att utveckla den långsiktiga ekonomiska styrningen. Det är viktigt att det finns en tydlig analys för hur valda nyckeltal och målvärden bidrar till en långsiktig hushållning av stadens resurser. Detta ska framgå av riktlinjer för god ekonomisk hushållning som kommunfullmäktige, enligt kommunallagen, ska besluta om.

4. Analys per verksamhetsområde

Syftet med detta avsnitt är att ge en övergripande bild av hur staden utför sitt åtagande för verksamhetsområden som utgör den kommunala kärnverksamheten (pedagogisk verksamhet och socialtjänst) samt områden som är politiskt prioriterade (bostäder samt klimat och miljö). I analysarbetet har såväl offentlig statistik som stadens egen statistik använts.

Jämförelser inom pedagogisk verksamhet och socialtjänst görs med riket och strukturellt jämförbara kommuner. Uppgifter har hämtats från Kolada, som är det verktyg som Rådet för främjande av kommunala analyser tagit fram för att underlätta för kommuner och regioner att jämföra sina verksamheter. Kolada hämtar uppgifter från bland annat Statistiska centralbyrån, Skolverket och Socialstyrelsen. Referenskostnad/modellberäknat värde är en beräknad kostnad för vad verksamheten, med den struktur som Stockholm har, skulle kosta om den bedrivits utifrån en för riket genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Senast tillgängliga jämförelsetal är från 2022.

4.1 Pedagogisk verksamhet

Kommunfullmäktiges verksamhetsområdesmål ”Alla barn ska ges likvärdig möjlighet till utveckling och lärande i förskolan och skolan” beskriver ambitionen för den pedagogiska verksamheten.

4.1.1 Förskola

Näst intill samtliga stadsdelsnämnder bedömer att de uppfyller verksamhetsområdesmålet. Måluppfyllelse mäts bland annat utifrån indikatorerna: barngruppernas storlek, antal förskolebarn per anställd, andel legitimerade förskolelärare samt förskollärartäthet. Indikatorn ”barngruppernas storlek” nås inte till fullo och inte heller ”förskollärartäthet”. Avvikelsena är dock inte stora och det finns i huvudsak ett arbete för att exempelvis säkerställa en kvalitativ undervisning för de barngrupper som under en period saknar legitimerad förskollärare.

Kommunfullmäktige har under flera år haft målsättningen att öka inskrivningsgraden i förskolan. Vid utgången av 2022 var drygt 94 procent av Stockholms 2-5 åringar inskrivna i förskolan, vilket är en svag ökning från föregående år. Andelen inskrivna barn är på samma nivå som riket. Sedan 1 juli 2023 finns i skollagen krav på att kommuner ska ha ett uppsökande arbete för att erbjuda förskoleplats till barn som fyllt 3 år. Stadsdelsnämnderna kontaktar därför vårdnadshavare via brev, personlig kontakt per telefon eller hembesök samt anordnar informationsträffar om förskolans verksamhet.

Information finns även att få vid medborgarkontor och öppna förskolor. Det uppges att en svårighet i det uppsökande arbetet är att barn inte alltid bor där de är folkbokförda.

Den 1 mars 2023 bildades en ny nämnd, förskolenämnden. Förskolenämnden har ansvar för uppgifter som åligger staden enligt skollagen. Under 2023 har förskolenämnden påbörjat flera samverkansuppdrag tillsammans med utbildningsnämnden, socialnämnden och stadsdelsnämnderna för att utveckla och skapa förutsättningar för en likvärdig förskoleverksamhet. Samverkansuppdragen omfattar bland annat områdena barnhälsa, språklig kompetens, barn som riskerar att fara illa, miljö och klimat för inne- och utemiljöer vid förskolorna samt systematiskt kvalitetsarbete utifrån läroplanen. Ett arbete har också påbörjats för att ta fram gemensamma bedömningsgrunder för att mäta kvaliteten i förskolan.

Under året har revisionskontoret granskat systematiskt arbetsmiljöarbete inom förskoleverksamheten. Bedömningen är att arbetet i huvudsak utförs på ett systematiskt sätt. Utvecklingsområden är dokumentation och övergripande analys. En annan granskning som genomförts är hur stadsdelsnämnderna arbetar för att ge barn i behov av särskilt stöd, det stöd som de har rätt till. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna efterlever de krav som ställs i skollag och läroplan. En tidigare granskning som rör språkutveckling har följts upp. Uppföljningen visar att granskade stadsdelsnämnder vidtagit åtgärder för att säkerställa pedagogernas kunskap i svenska språket och att tydligare rutiner införts för att följa barnens språkutveckling, i syfte att underlätta övergången från förskola till grundskola.

Vid årsskiftet 2023/2024 fanns drygt 53 000 barn i åldrarna 1-5 år i Stockholm. Under perioden 2018-2022 minskade antal barn med nio procent. Prognoser visar på en fortsatt minskning ytterligare något år och därefter en ökning. Statistik visar att det finns ett visst överskott av förskoleplatser. Stadens prognos visar att överskottet kommer att minska under 2024. Nybyggnation av bostäder påverkar framtida behov av förskoleplatser.

Kostnaden per inskrivet barn för perioden 2018-2022 har ökat med cirka åtta procent. I jämförelse med riket är stadens kostnad per förskolebarn hög. Även stadens nettokostnad är högre än den beräknade referenskostnaden. För 2023 redovisas ett underskott för förskoleverksamheten (före uttag från resultatfonder). Revisionskontoret konstaterar att förskoleverksamheten inte haft en tillräckligt flexibel organisation för att fullt ut möta variationer avseende behov av förskoleplatser. Efter uttag ur resultatfonder redovisas ett positivt resultat om 20 mnkr.

4.1.2 Grundskola och gymnasieskola

Verksamhetsområdesmålet infattar indikatorer som mäter elevers kunskaper, trygghet, studiero och inflytande. Årets uppföljning visar, i likhet med tidigare år, att eleverna inte fullt ut når de kunskapsresultat som kommunfullmäktige fastställt.

Betygsresultaten för årskurs 9 är ungefär på samma nivå som tidigare år. Däremot har betygsresultaten för årskurs 6 förbättrats jämfört med föregående år. I jämförelse med riket har Stockholms kommunala grundskolor bättre kunskapsresultat. Skillnaden i resultat mellan olika skolor har minskat under året då elever i skolor med de minst gynnsamma socioekonomiska förutsättningar uppvisar ett högre resultat. Gymnasieskolan redovisar fortsatt ett studieresultat som är betydligt högre än resultatet för riket.

Flera granskningar har genomförts under året. En granskning omfattade hur utbildningsnämnden säkerställer hälsofrämjande lärmiljöer för elever i grundskolan (revisionsrapport nr 4). Granskningen visar att nämnden har ett strukturerat arbete. Det finns skillnader i hur rektorerna prioriterar området, vilket påverkar arbetet på skolorna. En annan granskning (revisionsrapport nr 2) omfattade utbildningsnämndens arbete med att implementera kunskapsuppdraget i stadens anpassade grundskolor. Granskningen visar bland annat att kunskapsuppdraget i huvudsak har implementerats men att det finns utmaningar kopplade till lokaler för att anpassa lärmiljöerna till elevernas individuella behov.

Uppföljning av tidigare års granskning av språkutveckling inom grundskolan visar att lämnade rekommendationer i stor utsträckning har åtgärdats. Det pågår ett arbete med att erbjuda fortbildning till lärare och skolor i behov av att utveckla det språk- och kunskapsutvecklande arbete.

I Stockholm finns cirka 79 000 barn i grundskoleålder. Under 2023 minskade antal elever (drygt 100 elever) för första gången på många år. Befolkningsprognoser visar på en fortsatt minskning av antal elever de närmaste åren.

Stadens grund- och gymnasieskolor har sammantaget en budget på nästan 22 000 mnkr. Årets resultat visar att de kommunala grundskolorna redovisar ett underskott på cirka 220 mnkr. Redovisningsmässigt täcks underskottet av medel från resultatfonder, det vill säga tidigare års överskott. Även de kommunala gymnasieskolorna redovisar ett underskott (50 mnkr). Statistik visar att stadens kostnad för grundskola och gymnasieskola är högre än beräknad referenskostnad.

4.1.3 Revisionskontorets slutsats, pedagogisk verksamhet

Staden bedriver en förskoleverksamhet som i huvudsak svarar upp mot kommunfullmäktiges mål och uppdrag, även om flera indikatorer delvis har uppnåtts. Förutsättningen för ökad styrning och samordning har stärkts i och med att förskolenämnden har etablerats.

Stadens grund- och gymnasieskolor svarar delvis upp mot kommunfullmäktiges ambitioner. De mål som mäter elevers kunskaper, trygghet, studiero uppnås inte fullt ut. Dock uppvisar staden generellt goda resultat i jämförelse med riket. Det är en utmaning att erbjuda likvärdiga skolor mot bakgrund av socioekonomiska skillnader mellan skolområden.

Revisionskontoret anser att nämnderna behöver hitta arbetssätt för att anpassa verksamheten och göra prioriteringar utifrån variationer i antal barn och elever, i syfte att minska risken för ekonomiska underskott.

4.2 Socialtjänst

Kommunfullmäktige har beslutat om verksamhetsområdesmålen ”Stockholms stad ska ge stöd och omsorg där behoven är som störst” och ”Stockholm ska vara en bra stad att åldras i – med god omsorg och stor trygghet” för att styra och följa upp verksamheten.

4.2.1 Individ- och familjeomsorg

Av kommunstyrelsens rapportering framgår att verksamhetsområdesmålet ”Stockholms stad ska ge stöd och omsorg där behoven är som störst” bedöms uppnås. Kommunfullmäktige har beslutat om två indikatorer som rör individ- och familjeomsorg. Målvärdet för ”Andel barn och unga som åter blir föremål för ansökan efter avslutad utredning” uppnås och ”Andel placerade barn i skolåldern som klarar målen i kärnämnen i grundskolan” uppnås delvis.

Anmälan om oro för barn och unga har ökat under senare år, både i Stockholms stad och i många andra kommuner. För de anmälningar där en utredning inleds är utredningstiderna fortsatt långa. Exempelvis har drygt en tredjedel av utredningarna inte slutförts inom den lagstadgade gränsen om fyra månader. Orsaken till de långa handläggningstiderna anges vara flera. Ärenden där utredningen kräver kontakter med exempelvis polis eller sjukvård påverkar utredningstiden men även personalbrist, hög personalomsättning och hög arbetsbelastning uppges vara orsaker. Statistik visar även att antal barn och unga som placerats i heldygnsvård har ökat samt antal beslutade öppenvårdsinsatser.

Antalet brukare inom missbruks- och beroendevård har minskat över tid men brukarnas behov av flera insatser har ökat. Socialtjänstinspektörernas granskning av hur staden tillämpar Lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) visar bland annat att barnperspektivet behöver stärkas. Vidare visar granskningen att uppföljande ställningstaganden om LVM behöver göras i större utsträckning i de utredningar som avslutas med hänvisning till frivillig vård.

Senaste mätning av antalet hemlösa genomfördes i september 2022 och visade att det finns ca 2 500 hemlösa i Stockholm. Andelen hushåll i boendelösningar av mer stadigvarande karaktär har ökat de senaste åren. Antalet barn som berörts av vräkning har minskat jämfört med 2021, men ligger fortfarande högt (38 barn under 2022).

Antalet våldsutsatta som är kända av socialtjänsten har ökat sedan föregående år men antalet placeringar i skyddat boende har minskat. Socialtjänstinspektörernas granskning av våld i nära relationer visar att det finns skillnader i hur relationsvårdsteamerna handlägger ärenden samt att analysen av den enskildes utsatthet behöver utvecklas. Vidare belyser granskningen att det är svårt att fånga upp hedersproblematik. Hedersrelaterat våld är ett fokusområde för socialnämnden under 2024.

Revisionskontorets granskning av systematiskt kvalitetsarbete inom socialpsykiatri visar att stadsdelsnämnderna i olika utsträckning tar del av resultatet av det systematiska kvalitetsarbetet. Skillnaderna gäller även för andra verksamhetsområden inom socialtjänsten.

Andelen personer med ekonomiskt bistånd i förhållande till befolkningen har minskat för staden i sin helhet under året. Även andelen barn i biståndshushållen har minskat. Bidrag per hushåll och månad har ökat samt andelen personer med behov av långvarigt ekonomiskt bistånd. I denna grupp finns ofta en samsjuklighetsproblematik.

Av den ekonomiska redovisningen framgår att redovisade kostnader för individ- och familjeomsorg är 2,6 procent högre än budgeterat. Även bland övriga kommuner fortsätter kostnaderna för verksamhetsområdet att öka. Stockholms stads nettokostnad per invånare är lägre än genomsnittet för riket och kostnaderna har inte ökat i samma takt som befolkningen har ökat. Stadens kostnad understiger beräknad referenskostnad med cirka 36 procent, vilket saknar en tydlig förklaring.

4.2.2 Stöd och service till personer med funktionsnedsättning (LSS)

Stockholms stad ger årligen insatser enligt lag om stöd och service till personer med funktionsnedsättning (LSS) och socialtjänstlag (SoL) till cirka 8 000 personer. De flesta insatser ges i form av bostad med särskild service samt daglig verksamhet. Verksamhetsområdesmålet ”Stockholms stad ska ge stöd och omsorg där behoven är som störst” uppnås utifrån att de indikatorer som kommunfullmäktige beslutat om visar på god måluppfyllelse.

Revisionskontoret har granskat arbetet för att förebygga, förhindra och hantera hot och våld mot anställda vid ett urval av stadens gruppboenden. Det finns cirka 120 gruppboendestäder för boendeinsatser enligt LSS och socialtjänstlagen. Granskningen visade att det finns strukturer och rutiner för att förebygga, förhindra och hantera hot- och våldssituationer vid de boenden som omfattades av granskningen. Det behöver dock säkerställas att rapportering av arbetsskada, tillbud och riskobservation rapporteras i stadens incidentrapporteringssystem. Vissa av de granskade boendena saknar även lokal riskbedömning och handlingsplan för att hantera samt minska risken för hot och våld.

Boendeinsatser enligt LSS utgör en samhällsviktig funktion som behöver fungera varje dag även om incidenter inträffar. Revisionskontorets granskning av kontinuitetsplanering i händelse av it-avbrott visar att LSS-boendena i huvudsak har en tillräcklig planering för att minimera skadan av begränsad tillgång till det digitala system som används för dokumentation och journalföring. Förbättringsområden är att säkerställa att lokala rutiner är dokumenterade och tillgängliggjorda för all personal.

Årets granskning visar vidare att det finns en kompetensplanering i enlighet med gällande regelverk och kommunfullmäktiges direktiv, i syfte att säkerställa kompetens vid boenden med särskild service.

Kostnader för boende och dagligverksamhet per brukare är högre i staden än för strukturellt liknande kommuner och genomsnittet för riket. Kostnaden per brukare varierar mycket mellan stadsdelsnämnderna, liksom den genomsnittliga dygnskostnaden för gruppboendestäder. Av den ekonomiska redovisningen framgår att verksamhetsområdet sammantaget redovisar ett mindre underskott (0,9 procent) i jämförelse med budget.

4.2.3 Äldreomsorg

För 2023 bedömer 22 av 25 nämnder att verksamhetsområdesmålet ”Stockholm ska vara en bra stad att åldras i – med god omsorg och stor trygghet” uppnås helt. Vidare rapporteras att kvalitetsuppföljningen på individnivå visar goda resultat. Samtidigt konstaterar revisionskontoret att endast en av kommunfullmäktiges sju indikatorer uppnår beslutade årsmål. Av Socialstyrelsens brukarundersökning ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen 2023” framgår att merparten av stadsdelsnämnderna inte uppnår årsmålen för indikatorer om brukarnas nöjdhet inom hemtjänsten samt på vård- och omsorgsboenden. Brukarundersökningarna har låg svarsfrekvens (57 procent för hemtjänst och 42 procent för särskilt boende). Även Öppna jämförelser redovisar ett svagt resultat för Stockholm, relativt andra kommuner, framförallt inom hemtjänst.

Revisionskontoret har för flera stadsdelsnämnder gjort bedömningen att verksamhetsområdesmålet för äldreomsorg inte uppnås. Enligt stadens anvisningar ska utfall för indikator vägas in i nämndernas bedömning av måluppfyllelse. I revisionskontorets bedömning har även resultatet av årets granskning vägts in.

Tre granskningar har genomförts med fokus på äldreomsorg. En granskning omfattade hur stadsdelsnämnderna hanterar och följer upp genomförandeplaner inom hemtjänsten. Genomförandeplanen ska fungera som en kvittens på att utföraren av hemtjänstinsatser planerat för att utföra de insatser som är biståndsbedömda för att ge god omvårdnad. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna behöver stärka sin styrning och uppföljning för att säkerställa att socialtjänstlagen samt stadens riktlinjer och anvisningar efterlevs. Det förekommer att genomförandeplaner inte upprättas eller inte inkommer till stadsdelsförvaltningen inom utsatt tid samt att planerna avviker från beviljade insatser.

En annan granskning omfattade stadsdelsnämndernas styrning och uppföljning av kontinuitetsplanering för det verksamhetssystem som används vid äldreboenden. Granskade nämnder har i huvudsak en tillräcklig planering för att minimera skadan av begränsad tillgång till systemet. Den tredje granskningen omfattade följsamhet till basala hygienrutiner vid vård- och omsorgsboende samt i hemtjänsten. Vissa brister noterades, bland annat avseende riskanalyser och egenkontroller.

Det ekonomiska resultatet för äldreomsorg visar på god budgetföljsamhet. Sammantaget för staden redovisas ett överskott. Stadens kostnad för äldreomsorg är lägre än beräknad referenskostnad. När hänsyn tas till stadens åldersstruktur för invånare +65 år är dock den totala kostnaden i nivå med förväntan.

4.2.4 Revisionskontorets slutsats, socialtjänst

Att bedöma om stadens invånare erbjuds en socialtjänst som svarar upp mot lagstiftarens krav och kommunfullmäktiges målsättning är svårt. Dels beroende på att det kan vara problematiskt att fånga upp invånarnas behov av olika insatser och omsorg, dels för att brukarnas och anhörigas förväntningar kan vara högre än vad som staden ska erbjuda enligt regelverket.

För individ- och familjeomsorg finns bland annat behov av att utveckla arbetet med handläggning och utredning utifrån inkomna orosanmälningar. Vidare anser revisionskontoret att det är viktigt att säkerställa att rapportering av kostnader sker på ett korrekt sätt och går att koppla samman med övergripande strategier för området.

För att utveckla äldreomsorgen och för att kunna bedöma om verksamheten uppnår kommunfullmäktiges ambitioner behöver kommunstyrelsen utveckla analysen i återrapporteringen till kommunfullmäktige. De indikatorer som kommunfullmäktige beslutat om är till största del resultat av enkätundersökningar som mäter brukarnas upplevelse. Svarsfrekvensen för dessa undersökningar är låg.

4.3 Samhälle

Kommunfullmäktige har beslutat om ett verksamhetsområdesmål för bostäder ”I Stockholm ska alla ha rätt till ett bra boende som de har råd med” samt ett inriktningsmål för klimat- och miljöområdet ”Ett grönt och fossilfritt Stockholm som leder en rättvis klimatomställning”.

4.3.1 Bostäder

Enligt bostadsförsörjningslagen ska staden planera så att förutsättningar finns för alla invånare att leva i goda bostäder. Stadens roll är att skapa förutsättningar för byggaktörer att bygga bostäder, både på stadens mark och privatägd mark. Vidare har staden enligt socialtjänstlagen ett ansvar för att tillhandahålla bostäder till särskilda grupper såsom äldre, personer med funktionsnedsättning samt vissa nyanlända. Staden har övergripande boendepplaner för äldre samt för personer med funktionsnedsättning. Planerna bygger på stadsdelsnämndernas årliga analys av framtida behov. Bland annat lyfts i planerna behovet av fler bostäder för personer med funktionsnedsättning, särskilt för personer med psykisk sjukdom eller nedsättning som inte omfattas av lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. För äldre anges bland annat att det är angeläget med en fortsatt utveckling av seniorbostäder med tillgång till gemensamhetslokaler samt att många vård- och omsorgsboenden har behov av upprustning.

En översiktsplan ska, enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen, ge vägledning och stöd i beslut om användning av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Stockholms stads översiktsplan innehåller fyra övergripande mål för Stockholms utveckling. Skönhetsrådet redovisar i sin verksamhetsberättelse att rådet anser att det saknas en sammanhållen övergripande stadsplan för Stockholms framtid. Vidare anser rådet att staden ska frångå Stockholmsmodellen för marktilldelning då modellen överlåter en stor del av den faktiska stadsplaneringen till fastighets- och byggaktörer.

Exploateringsnämnden har haft i uppdrag att revidera markanvisningspolicyn och riktlinjer för exploateringsavtal. Revideringen ska säkerställa översiktsplanens styrkraft och premiera projekt som bidrar till sociala värden och ekologisk hållbarhet. Policyn kommer att behandlas av kommunfullmäktige under 2024 och arbetet med riktlinjer pågår.

Kommunfullmäktiges övergripande bostadsmål var inför budgetarbetet 2023 att 140 000 bostäder ska ha påbörjats under perioden 2010 till 2030. Mellan åren 2010 till 2023 påbörjades byggnation av 72 440 bostäder. Rådande konjunktur, ökade kostnader för byggmaterial och finansiering samt minskad efterfrågan på nyproducerade bostäder har lett till en kraftig inbromsning av bostadsbyggnandet. Under året har målsättningen anpassats till rådande marknadsläge och slutåret flyttats fram till 2035.

I budget 2023 sänktes även årsmålen för indikatorerna ”antal markanvisade bostäder” och ”antal bostäder i godkända/antagna detaljplaner” från 10 000 till 8 000. I stadens budget för år 2024 har ytterligare Anpassningar gjorts.

Fram till 2021 var staden i fas, eller något under uppsatta årsmål, avseende antal bostäder i markanvisningar och godkända/antagna detaljplaner.

Tabellen som följer redovisar årsmål respektive utfall för några av bostadsmålets indikatorer mellan åren 2020-2023 samt totaler för perioden 2010-2023. Vidare redovisas antal färdigställda bostäder.

Indikatorer	Årsmål 2023	Utfall 2023	Utfall 2022	Utfall 2021	Utfall 2020	Mål 2010-2023	Utfall 2010-2023, ca
Antal markanvisade bostäder	8 000	5 939	4 379	10 414	8 441	93 000	93 340
Antal bostäder i godkända/antagna detaljplaner	8 000	5 314	3 513	8 060	6 344	87 000	77 800
Antal påbörjade bostäder	10 000	2 893	4 437	5 014	3 712	82 750	72 440
Antal färdigställda bostäder	-	6 681	3 260	4 603	4 228	-	70 000

Från och med 2023 har bostadsbolagen ett gemensamt ägardirektiv om att under mandatperioden bygga minst 3 500 nya bostäder. Indikatorn ”Antal påbörjade hyresrätter” används för styrning och uppföljning av målet. Sammanlagt har byggandet av 291 bostäder påbörjats, vilket är 181 färre än planerat. Antalet markanvisade bostäder och antal bostäder i godkända/antagna detaljplaner har ökat jämfört med 2022. Ökningen är dock från låga nivåer. Kommunfullmäktiges årsmål uppnås inte. Byggprojekten har att hantera ett högre kostnadsläge än tidigare år. Även byggbranschens aktörer påverkas, vilket märkts under året då flera entreprenörer gått i konkurs. Vidare har regelverket för hyressättning av nyproduktion förändrats. Förändringarna har inneburit behov av att revidera kalkyler i planerade nyproduktionsprojekt vilket i vissa fall inneburit att projekt pausats eller lagts ner.

Bostadsbolagen har under året haft ett direktiv om att leda arbetet med och utveckla konceptet Stockholmshus med målet att bygga till lägre kostnad och därmed lägre hyresnivåer. Revisionskontorets granskning av stadsbyggnadsprocessen för Stockholmshuset visar att AB Familjebostäder, exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden behöver se över om det finns delar i processen som kan effektiviseras för att i större utsträckning nå målsättningar om snabbare byggtider och lägre hyresnivå.

Revisionskontoret noterar att det är viktigt att bostadsbolagens investeringsportföljer innehåller tillräckligt många färdigplanerade projekt när konjunkturen vänder. En förutsättning för att påbörja konkret planering är att byggbar mark har tilldelats. Exploateringsnämnden har under året haft ett direktiv om att anvisa mark för 1 000 bostäder till stadens allmännyttiga bostadsbolag, vilket har

uppnått. Cirka 500 bostäder skulle vara inom konceptet Stockholmshusen. Utfall visar att endast 360 lägenheter anvisats inom Stockholmshusen.

4.3.2 Klimat och miljö

Kommunfullmäktige har beslutat om inriktningsmålet ”Ett grönt och fossilfritt Stockholm som leder en rättvis klimatomställning”. Till målet hör fyra verksamhetsområdesmål och sammantaget 35 indikatorer, varav 26 för vilka kommunfullmäktige satt upp årsmål. Nio indikatorer uppnår kommunfullmäktiges årsmål. Nämnder och styrelser rapporterar att aktiviteter i huvudsak har genomförts i enlighet med plan.

I den uppföljning av miljöprogrammet som presenterades i juni 2023 för kommunstyrelsen redovisas att biologisk mångfald, resursanvändning, recirkulation och vattenkvalitet är områden som behöver utvecklas. För etappmålen som rör omgivningsbuller och luftkvalitet, redogjordes för att det finns goda förutsättningar för att nå uppsatta mål.

I länsstyrelsen årliga regionala uppföljning av de nationella miljömålen lyfts att klimat och förlust av biologisk mångfald är de allvarigaste globala riskerna i ett tioårsperspektiv. Vidare att länets miljötillstånd speglar de globala riskerna. Årets uppföljning visar att miljömålen om försurning och ozonskikt bedöms uppnås till 2030 och säker strålmiljö är nära att uppnås. Övriga miljömål bedöms inte möjliga att nå till 2030 med i dag beslutade eller planerade åtgärder. Länsstyrelsen lyfter flera åtgärdsområden där staden har möjlighet att påverka utfallen för miljömålen, bland annat vad gäller fysisk planering, upphandling, prövning och tillsyn. Vidare lyfter länsstyrelsen att kommunerna inte har full rådighet i att skapa förutsättningar för att nå alla mål, till exempel gällande utsläpp från transporter.

EU har ett ramdirektiv för vatten om god ekologisk och kemisk status. Kommunfullmäktige har beslutat om två indikatorer för att följa utvecklingen. Utfall för indikatorerna rapporteras av miljö- och hälsoskyddsnämnden som har i uppdrag att följa miljötillståndet genom miljöövervakning. Nämnden ansvarar, tillsammans med Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) för provtagning av vatten. Resultaten utgör underlag till lokala åtgärdsprogram för vatten och för att utvärdera effekter av genomförda åtgärder. De flesta åtgärder riktas till SVOA. Av de 143 åtgärder där SVOA är helt eller till del ansvarig har sju åtgärder genomförts och 15 är pågående (statisk från miljöförvaltningen daterad december 2023). I rapportering till kommunfullmäktige finns ingen samlad redogörelse för hur åtgärdsarbetet framskrider.

För 2023 uppnås inte det nationella målet om att minst 75 procent av matavfallet ska gå till biologisk behandling. Under 2024 kommer enligt plan en anläggning i Högdalen att driftsättas, vilket möjliggör att ta tillvara matavfall för biologisk behandling. När anläggningen är i bruk förväntas en hög måluppfyllelse.

Revisionskontoret har granskat hur hänsyn tas till biologisk mångfald i stadsbyggnadsprocessen (revisionsrapport nr 3). Granskningen visar att åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden vidtas men att det saknas metoder och uppföljningsmått för att löpande analysera utvecklingen och effekter av förstärkningsåtgärder. Det finns också en målkonflikt mellan att stärka den biologiska mångfalden och att bygga nya bostäder på mark som tidigare varit obebyggd.

4.3.3 Revisionskontorets slutsats, samhälle

Revisionskontoret konstaterar att det pågår ett aktivt arbete för att uppnå bostadsförsörjningslagens krav. För personer med funktionsnedsättning saknas tillräckligt med boendeplatser och planerad nyproduktion riskerar att inte täcka det framtida behovet. Många av vård- och omsorgsboenden i egen regi är i behov av upprustning.

Kommunfullmäktiges höga målsättning för nyproduktion av bostäder uppnås inte för 2023 och det finns risk för att det långsiktiga bostadsmålet inte heller kommer att nås. Omvärldsfaktorer påverkar. Långa ledtider och komplexiteten i stora projekt innebär att god samordning mellan nämnder och bolag är viktigt.

Måluppfyllelsen inom klimat- och miljöområdet är låg. För att förbättra möjligheten att följa utvecklingen och för att kunna utvärdera om önskade effekter av klimat- och miljöarbetet uppnås, är det av vikt att mätmetoder och indikatorer fortsätter utvecklas.

5. System för intern styrning och kontroll

Varje nämnd och bolagsstyrelse ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig i sin verksamhet. Av årets granskning framgår att revisionskontoret bedömer att cirka en tredjedel av nämnderna och bolagsstyrelserna behöver stärka sitt arbete för att uppnå tillräcklig styrning och kontroll av verksamheten. För exploateringsnämnden, trafiknämnden, Mässfastigheter i Stockholm AB samt AB Stockholms hem har väsentliga brister noterats.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att leda och samordna stadens verksamhet samt utöva uppsikt över hela kommunkoncernen. Hur uppsiktsplikten ska utföras har inte tydliggjorts i något styrdokument, vilket revisionskontoret rekommenderat i tidigare granskning. Rollen att utöva ägarstyrning åligger moderbolaget. Kommunstyrelsen har ett etablerat ledningssystem för att styra och följa verksamhetens arbete för att uppnå kommunfullmäktiges mål. Ledningssystemet används även för att strukturera arbetet med risk- och sårbarhetsanalys och intern kontroll. Enligt stadens budget för 2024 ska kommunstyrelsen planera för en extern utvärdering av ledningssystemet.

Revisionskontoret har utifrån tidigare års granskningar rekommenderat kommunstyrelsen att utveckla styrningen av investeringar. Kommunstyrelsen fick 2022 bland annat kritik för att inte vidtagit åtgärder, exempelvis avseende att begära lägesrapporter för större projekt där indikationer på betydande avvikelser avseende ekonomi eller framdrift finns. Kommunstyrelsen och moderbolaget har i styrdokument under året stärkt de krav som rör lägesrapportering för större investeringar. Ett fortsatt utvecklingsarbete är nödvändigt för att uppnå följsamhet till gällande regelverk.

För att kommunfullmäktige ska kunna ta adekvata beslut och göra rätt prioriteringar behöver handlingar som ligger till grund för beslut om investeringar vara tydliga. I revisionsrapport nr 9, Styrning av samhällsviktiga investeringsprojekt, framgår att revisionens bedömning är att styrning och kontroll av beslutsprocessen för investeringar och projekt där staden är medfinansierad samt uppföljning av dessa behöver stärkas. Bland annat behöver beslutsunderlagen på ett tydligare sätt redogöra för risker kopplat till projektets ekonomi.

Kommunstyrelsen har under året infört ett nytt arbetssätt för att stödja nämnderna i arbetet med att stävja välfärdsbrottslighet. Synsättet är att arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter samt olika former av brottsligt agerande, är ett arbete som ska vara integrerat i verksamhetens ordinarie arbete och följa linjeansvar.

För att kraftsamla och öka kunskapen inom området har stadsledningskontoret sedan 2022 en ny organisation för arbetet. En enhet har fått ett uttalat ansvar för området och en organisation som arbetar under projektliknade former har inrättats under biträdande stadsdirektörs ledning. Arbetet syftar till att stödja och samordna det arbete som utförs av nämnderna. Arbetsgrupper har bildats utifrån identifierade riskområden såsom lokalvård, hemtjänst etc. Fokusområden 2024 är kompetenshöjande insatser, kommunikation, tydliga kontaktvägar/stöd, digitala verktyg, intern kontroll och samverkan. Samverkan mellan stadens tillsynsverksamheter har också stärkts. Samordnade tillsyner genomförs i syfte att upptäcka eventuella oegentligheter och brott.

Revisionskontoret har i flera granskningar under året konstaterat att arbetet med upphandling och avtalsuppföljning behöver stärkas. I revisionsrapport nr 10 beskrivs till exempel att hantering av avtal som rör lokalvård är ett utvecklingsområde. Uppföljningen av dessa avtal behöver generellt stärkas för att säkerställa avtalsefterlevnad samt minska risken för oegentligheter och brott.

Kommunstyrelsen ska främja arbete med digitalisering och nyttjande av ny teknik, såsom Internet of Things (IoT) och artificiell intelligens (AI). Revisionskontorets översiktliga granskning visar att det i dagsläget saknas en uttalad AI-strategi och etiska riktlinjer.

Det så kallade NIS-direktivet regleras genom lag (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. I korthet innebär lagstiftningen krav på systematiskt informations-säkerhetsarbete och incidentrapportering för verksamheter som ansvarar för tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Kommunstyrelsen har under året erbjudit samtliga ledningsgrupper inom kommunkoncernen ett kompetenslyft inom informationssäkerhet. Syftet är att ge ledningsgrupper kunskap och förmåga att göra egna bedömningar om vilka åtgärder som den egna verksamheten behöver inom informations-säkerhetsområdet. Revisionskontoret har genomfört flera granskningar under året som visar att det fortsatt finns behov av utveckling av informationssäkerhetsarbetet och arbetet med kontinuitetsplanering. Till exempel behöver lokala rutiner dokumenteras och göras tillgängliga för all personal.

Revisionskontoret konstaterar att det, liksom föregående år, finns risk för felaktigheter i de finansiella rapporterna. Exploateringsnämnden har ett pågående arbete för att säkerställa att investeringar redovisas på ett korrekt sätt. Revisionskontoret anser att arbetet ska prioriteras och slutföras under 2024.

6. Årets resultat och finansiering

6.1 Resultaträkning i förhållande till budget

Staden redovisar ett resultat om 3 322 mnkr för 2023. I tabellen nedan redovisas budget före och efter justeringar, utfall samt budgetavvikelsen. Budget för kommunkoncernens resultaträkning finns inte redovisad.

Mnkr	KS/KF Budget 2023	Budget inkl. budget- justeringar 2023	Utfall 2023	Budget- avvikelse (inkl. budget- justering) 2023
Verksamhetens intäkter	9 037	16 397	15 594	-803
varav jämförelse- störande intäkter	0	0	2 392	2 392
Verksamhetens kostnader, inkl. reservering central medelsreserv	61 136	68 050	64 467	3 583
varav jämförelse- störande kostnader	0	0	154	-154
Avskrivningar	2 057	2 503	2 593	-90
Verksamhetens nettokostnader	54 156	54 156	51 466	2 690
Skatteintäkter m.m.	53 305	53 305	54 863	1 557
Verksamhetens resultat		-841	3 397	4 247
Finansnetto	851	841	-75	-926
Årets resultat	0,1	0,1	3 322	3 322

Årets resultat på 3 322 mnkr är högre än förra årets resultat om 2 568 mnkr. I resultatet ingår 1 557 mnkr högre skatteintäkter än budgeterat samt realisationsvinster och försäljning av exploateringsfastigheter med 2 286 mnkr, vilka inte budgeteras då de enligt investeringsstrategin ska bidra till finansiering av investeringar.

Nämnderna redovisar en positiv avvikelse med 367 mnkr mot justerad budget, varav 300 mnkr avser uttag ur resultatenheternas resultatfonder där utbildningsnämnden står för större delen. Facknämnderna redovisar ett totalt överskott om 255 mnkr, varav 144 mnkr avser utbildningsnämnden. Stadsdelsnämnderna redovisar sammantaget ett överskott på 112 mnkr. Avvikelsen förklaras främst av positiva avvikelser mot budget inom äldreomsorgen för ett antal stadsdelsnämnder.

Kommunkoncernens resultat 2023 uppgår till 2 059 mnkr (5 147 mnkr 2022). Koncernen Stockholms Stadshus AB redovisar ett resultat före bokslutsdispositioner och skatt på -591 mnkr (2 668 mnkr). Det är främst bostadsbolagen som inte når uppsatta resultatmål på grund av nedskrivningar för att antal projekt och nyligen färdigställda fastigheter. AB Stockholmshem (-341 mnkr), AB Svenska Bostäder (-319 mnkr) och AB Familjebostäder (-93 mnkr). Det finns även flera andra bolag som redovisar negativa resultat.

6.2 Investeringsverksamhet

Kommunkoncernens bruttoinvesteringar uppgår 2023 till 18 548 mnkr (16 698 mnkr). För koncernen Stockholm Stadshus AB (SSAB) uppgår utfallet till 11 468 mnkr (10 947 mnkr) att jämföra med budget på 13 747 mnkr. Investeringarna avser främst bostäder, skolor och infrastruktur såsom hamnar och va-anläggningar.

Under 2023 har SSAB beslutat om ett reviderat genomförandebeslut gällande projektet Stockholms framtida avloppsrening (SFA) som innebär en förändrad budgetram från 9,2 mnkr (2016 års prisnivå) till 19,5 mnkr (2023 år prisnivå). Projektet beräknas vara färdigställt 2031. Beslutet har ännu inte fattas av kommunfullmäktige.

Stadens nettoinvesteringar uppgår till 6 329 mnkr (5 896 mnkr), vilket är 843 mnkr lägre än budgeterat. Investeringsinkomster redovisas till 749 mnkr. Cirka hälften av budgetavvikelsen förklaras av de rättningar avseende projektkostnader som omförts till driftkostnader. Rättningarna gäller framförallt exploateringsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden. Från 2024 kommer dessa kostnader budgeteras som driftkostnad. Under året blev genomförandegraden för investeringar 94 procent.

Under året har kommunfullmäktige beslutat om ett reviderat genomförande för projekt Slussen. Beslutet innebär en nettoökning av investeringsutgifterna med 2,5 mdkr. Exakt vad ökningen består av framgår inte på ett tydligt sätt av ärendet.

6.3 Finansiering

Kommunkoncernens investeringar finansieras delvis av egna medel och delvis av lån. Under 2023 var egenfinansieringsgraden 60 procent (113 %). Egenfinansiering kommer huvudsakligen från årets resultat, avskrivningar och försäljningar.

Kommunkoncernens låneskuld, som avser bolagens investeringar, uppgår till 73 281 mnkr (66 850 mnkr). Det är en ökning med 6 431 mnkr från föregående år. Den samlade låneskulden ligger inom finanspolicyns ram som uppgår till 90 000 mnkr. Ramen har ökat med 30 000 mnkr sedan 2019.

Staden hade en egenfinansieringsgrad på 111 procent för 2023, vilket innebär att staden inte lånat för att finansiera sina investeringar. För de fem senaste åren var egenfinansieringsgraden i genomsnitt 109 procent.

7. Årsredovisning och räkenskaper

Syftet med granskningen av årsredovisning är att bedöma om den är upprättad i enlighet med lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR), Rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendationer samt i enlighet med god redovisningssed.

Granskningen har skett utifrån standard för kommunal räkenskapsrevision. Nedan redovisas de iakttagelser som gjorts i samband med årets granskning.

7.1 Revisionskontorets bedömning

Revisionskontoret bedömer att stadens årsredovisning 2023 i allt väsentligt upprättats i enlighet med LKBR samt följer god redovisningssed. Såväl stadens som den kommunala koncernens räkenskaper ger en i huvudsak rättvisande bild av årets resultat och ställning. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt vara rättvisande.

Årsredovisningens balansräkning, resultaträkning, kassaflödesanalys, drift- och investeringsredovisning samt noter har upprättats i enlighet med LKBR och ger en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av stadens finansiella ställning per den 31 december 2023 och av dess finansiella resultat och kassaflöde för året.

Förvaltningsberättelsens lagstadgade delar är förenliga med årsredovisningens övriga delar.

De sammanställda räkenskaperna har upprättats enligt LKBR och RKR:s rekommendationer.

7.2 Förvaltningsberättelse

Genomförd granskning visar att förvaltningsberättelsen uppfyller de krav som ställs i lagstiftning samt följer RKR:s rekommendationer.

De olika delar som ska ingå i en förvaltningsberättelse finns i allt väsentligt redovisade i årsredovisningen. Kommunstyrelsen kan, vilket även påtalats tidigare år, dock utveckla redovisningen för att få den mer överskådlig och lättillgänglig. En mer sammanfattande analys inom de för staden mest väsentliga områdena i kombination med att de deskriptiva delarna minskas skulle öka läsvärdet av förvaltningsberättelsen. Detta gäller till del även andra avsnitt i årsredovisningen.

Resultatet enligt balanskravet har uppfyllts och därmed kommunalagens krav på ekonomi i balans. Balanskravsutredning är upprättad enligt reglerna i LKBR.

7.3 Driftredovisning

Driftredovisningen uppfyller kraven enligt LKBR och RKR:s rekommendation R14. Av driftredovisning framgår hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts.

7.4 Investeringsredovisning

Investeringsredovisningen uppfyller kraven enligt LKBR och RKR:s rekommendation R14. Av investeringsredovisning framgår hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts.

7.5 Resultaträkning

Resultaträkningen uppfyller kraven enligt LKBR och RKR:s rekommendationer. Resultaträkningen ger en i allt väsentligt rättvisande bild av årets resultat.

Det finns dock avvikelser som påverkar resultaträkningen. Dessa är i huvudsak kopplade till bokföring av investeringar. Avvikelserna avser framförallt att aktivering, delaktivering och utrangering av investeringar inte skett vid rätt tidpunkt. Avvikelser har även noterats gällande klassificering och periodisering av offentliga och icke offentliga investeringsinkomster. Avvikelserna påverkar både intäkter och kostnader samt balansomslutning. Staden rekommenderas att, under 2024, säkerställa att redovisade investeringar är rätt klassificerade och periodiserade.

I granskningen noteras att staden, likt tidigare år, redovisar vissa it-kostnader som jämförelsestörande kostnader. Dessa kostnader ska, enligt god redovisningssed, redovisas som verksamhetens kostnader.

Interna transaktioner har i huvudsak eliminerats men förutsättningarna för vissa avstämningar mellan nämnd och bolag behöver förbättras.

Avvikelser och förbättringsförslag som noterats i granskningen har kommunicerats i promemoria direkt med ansvariga.

7.6 Balansräkning

Balansräkningen uppfyller kraven enligt LKBR och RKR:s rekommendationer. Bilagor/specifikationer finns i tillräcklig omfattning.

Se även avsnitt 7.5.

7.7 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen uppfyller kraven enligt LKBR och RKR:s rekommendationer. Kassaflödesanalysen överensstämmer med årsredovisningens övriga delar.

7.8 Sammanställda räkenskaper

Enligt lag om kommunal bokföring och redovisning ska sammanställda räkenskaper upprättas för den kommunala koncernen. Syftet med att upprätta sammanställda räkenskaper är att ge en helhetsbild av stadens ekonomiska ställning, oberoende av i vilken juridisk form verksamheten bedrivs.

I sammanställda räkenskaper ingår boksluten för Stockholms stad, Stockholm Stadshus AB, stadens intressebolag Stockholm Exergi Holding AB, Storstockholms brandförsvarsförbund samt Stiftelsen Hotellhem i Stockholm. Bolagens, brandförsvarsförbundets och stiftelsens årsredovisningar har granskats av respektive auktoriserad revisor. Stadens bokslut har granskats av revisionskontoret med stöd av konsult.

Justering och eliminering har gjorts för koncerninterna poster. Vid avstämning av de interna posterna noterades en del mindre differenser.

Revisionen av Storstockholms brandförsvarsförbund utförs av fyra förtroendevalda revisorer. Revisorerna biträds av en revisionsbyrå. Revisorerna har lämnat sin revisionsberättelse samt redogörelse för år 2023.

Av revisionsberättelsen framgår att:

- Direktionen i Storstockholms brandförsvaret i allt väsentligt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.
- Direktionens interna kontroll har varit tillräcklig.
- Räkenskaperna är i allt väsentligt rättvisande.
- Resultatet enligt årsredovisningen i allt väsentligt är förenligt med de finansiella mål och verksamhetsmål som direktionen uppställt.

7.9 Redovisningsprinciper och övriga noter

I årsredovisningen anges under avsnittet Redovisningsprinciper att staden generellt följer RKR:s utgivna rekommendationer samt att de grundläggande redovisningsprinciper som anges i LKBR 4§ iakttas.

Granskningen visar att staden i huvudsak efterlever LKBR samt RKR:s rekommendationer.

Bilaga 1 - Kommunstyrelsens förvaltning

Driftresultat

Styrelsen redovisar följande utfall och avvikelser från budget 2023.

Driftverksamhet (mnkr)	Budget 2023	Utfall 2023	Avvikelse 2023	Avvikelse 2023, %	Budget-avvikelse 2022, %
Kostnader	2 425,6	2 506,9	-81,3	3,4 %	-10,1 %
Intäkter	851,5	1 004,4	152,9	18,0 %	37,0 %
Verksamhetens nettokostnader	1 574,1	1 502,5	71,6	4,5 %	5,6 %
Verksamhetens nettokostnader efter resultatöverföringar	1 574,1	1 504,5	69,6	4,4 %	2,4 %

Kommunstyrelsens förvaltnings ekonomiska utfall avviker med 70 mnkr i förhållande till kommunfullmäktiges budget. Revisionskontoret konstaterar att kommunfullmäktiges mål om budgetföljsamhet har uppnåtts.

Det ekonomiska utfallet avviker mot budget inom följande verksamhetsområden. Politisk organisation redovisar ett överskott på 74,8 mnkr. Vidare har besökare och vigslar under stadshusets jubileumsvecka genererat högre intäkter än budgeterat (50 mnkr). Kommunstyrelsen finansierar vissa obudgeterade projekt via eget kapital vilket genererat en negativ avvikelse på totalt 86,4 mnkr.

Intern kontroll

Bedömningen är att styrning, uppföljning och kontroll av den egna förvaltningens verksamhet i huvudsak har varit tillräcklig.

Kommunstyrelsen har en förvaltningsorganisation med tydlig fördelning av ansvar och befogenheter för att stödja verksamheten och för att förhindra avsiktliga samt oavsiktliga fel. Det finns riktlinjer och rutiner som ska bidra till att mål uppfylls och att föreskrifter följs. Arbetet med den interna kontrollen är en integrerad del i styrning och uppföljning. Vidare finns systematiskt ordnade kontroller i organisation, system, processer och rutiner. Genomförda granskningar visar på tillräcklig internkontroll, dock saknas en dokumenterad kontroll, i enlighet med stadens anvisningar, för uppföljning av behörigheter i LISA självservice.

Styrelsen genomför årliga analyser som fångar upp väsentliga risker i förvaltningen och hur de ska hanteras för att mål ska uppnås. Styrelsen har i sin internkontrollplan fastställt vilka åtgärder som ska hantera prioriterade risker. Kontroller enligt den interna kontrollplanen följs upp systematiskt och fortlöpande. De avvikelser som påträffats har dokumenterats. Åtgärder som anges har varit information, avstämningar och annat stöd till personalen.

Styrelsen har i huvudsak en tillräcklig uppföljningsstruktur för sin förvaltning. Rapporteringen ger en aktuell, rättvisande och tillförlitlig information om verksamhet och ekonomi.

Räkenskaper

Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt vara upprättade i enlighet med stadens anvisningar.

Uppföljning av tidigare års granskning

Tidigare års granskning av kommunstyrelsens förvaltning har utmynnat i rekommendationer. Uppföljning visar att styrelsen har vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer.

Årets granskning

Kontinuitetshantering inom informationssäkerhet

En granskning av arbetet för att upprätthålla kontinuitet inom informationssäkerhetsområdet har genomförts där kommunstyrelsen varit ett av flera granskade objekt. Syftet var att bedöma om nämnder och bolag bedriver ett informationssäkerhetsarbete i enlighet med stadens riktlinjer. Revisionskontorets bedömning är att arbetet behöver utvecklas. Idag styrs kontinuitetsarbetet från två perspektiv: risk och sårbarhet samt informationssäkerhet. Med större samordning är revisionskontorets bedömning att styrningen kan effektiviseras och underlätta nämnders och bolags arbete med att efterleva det interna regelverket.

Lokalvårdsavtal för Stockholms stadshus

En granskning har genomförts avseende hur avtalet som upphandlats för lokalvård av Stockholms stadshus följs upp och vilka kontroller som görs i syfte att förebygga och upptäcka eventuella oegentligheter. Revisionskontorets bedömning är att kommunstyrelsen i huvudsak har ett systematiskt arbetssätt för att följa och kontrollera att avtalet efterlevs. Det finns en tydlig ansvarsfördelning för arbetet och dialog förs regelbundet med leverantören. Det

finns i huvudsak etablerade rutiner för att kontrollera att arbetet utförs av behörig personal.

Behörighet och attest i ekonomisystemet Agresso

En granskning har genomförts av hanteringen av behörigheter och attesträtter i ekonomisystemet Agresso.

Genomförd granskning har inte föranlett några väsentliga iakttagelser att rapportera. Granskningen visar att det finns en aktuell och under-tecknad attestförteckning. Det finns även, i enlighet med stadens rutiner, ett attestkort för förvaltningschefen. Granskade fakturor har attesterats av behöriga. Vidare noteras även att uppföljning av behörigheter i Agresso har skett enligt stadens rutiner.

Inköp av konsulttjänster

En granskning har genomförts av inköp av konsulttjänster. Inköp av konsulttjänster uppgick till 196,9 mnkr per augusti 2023, varav merparten (89 procent) utgjorde inköp från externa leverantörer. Resterande del utgjordes av köp från stadens bolag och stadsinterna köp. Av stadens totala externa köp av konsulttjänster utgör kommunstyrelsens andel cirka 30 procent i delår 2023.

Inköpen utgörs i huvudsak av it-konsulter. Det finns inga särskilda riktlinjer/rutiner för köp av konsulttjänster utan stadens generella inköpsriktlinjer följs. Attest av fakturorna görs enligt stadens attestregler. Majoriteten av inköp av konsulttjänster görs i stadens inköps-system.

Genomförd granskning har inte föranlett några väsentliga iakttagelser att rapportera. Genomförda stickprovskontroller visar att granskade transaktioner är korrekt hanterade avseende prestation, betalningsvillkor, attest och kontering. Däremot noterades en mindre avvikelse avseende periodisering då en faktura av misstag bokats upp dubbelt i delårsbokslutet.

Köp av huvudverksamhet

En granskning har genomförts av köp av huvudverksamhet. Granskningen har inte föranlett några särskilda iakttagelser. Köp av huvudverksamhet avser i huvudsak medlemsavgift i Storstockholms brandförsvaret. Jämfört med föregående period har köp av huvudverksamhet ökat med cirka 25 mnkr, vilket beror på ökad ersättning till Storstockholms brandförsvaret.

Köp av it-system

En granskning har genomförts av inköp av it-system. Inköp av it-system uppgick till 174,1 mnkr per augusti 2023, varav merparten (93 procent) utgjorde inköp från externa leverantörer (resterande del utgjordes av köp från stadens bolag och stadsinterna köp). Av stadens totala externa inköp av it-system utgör kommunstyrelsens andel cirka 50 procent. Inköpen utgörs i huvudsak av licenser och programvaror, för vilka kostnaderna sedan internt fördelas ut i staden.

Genomförda stickprovskontroller visar att granskade transaktioner är korrekt hanterade avseende prestation, betalningsvillkor, attest och kontering. Däremot noterades att ett av de granskade köpen har gjorts direkt hos leverantören utan att använda inköpssystemet, vilket inte är i enlighet med stadens inköpsrutiner. Avvikelsen har, på grund av beloppets storlek, en väsentlig påverkan på kommunstyrelsen system-utnyttjande för 2023 vilket beställande enhet har uppmärksamrats om redan under våren. Utifrån att åtgärd redan vidtagits med anledning av avvikelsen ovan lämnas ingen rekommendation.

Löneprocessen

En granskning har genomförts av löneprocessen. Årets granskning har genomförts genom en genomgång och verifiering av dokumenterade rutiner och kontroller. I granskning 2023 har attest, behörighet och hantering av löneskulder valts ut som granskningsområden. Uppföljningen av avvikelser utifrån genomförd registeranalys gjordes utan särskilda iakttagelser.

Granskningen visar att det saknas en dokumenterad kontroll av hantering av behörigheter i enlighet med stadens anvisningar. Däremot uppger kontoret att genomgång av behörigheter sker kontinuerligt så fort det sker en ändring. En kontroll gjordes i samband med revisionens underlagsförfrågan. I övrigt gjordes kontrollgranskningen utan särskilda iakttagelser.

Kommunstyrelsen rekommenderas att införa en dokumenterad kontroll, i enlighet med stadens anvisningar, för uppföljning av behörigheter i LISA självservice. Enligt uppgift har rutiner tagits fram. Verifiering kommer ske under 2024.

Förtroendekänsliga poster

En granskning har genomförts av redovisning av förtroendekänsliga poster, där urvalet varit intern representation under perioden januari till oktober 2023. Granskningen har gjorts med avseende på kontering, deltagare, syfte, momsavdrag samt attestants oberoende, det vill säga att attestanten själv inte deltagit.

Genomförd granskning har inte föranlett några väsentliga iakttagelser att rapportera. Genomförda stickprovskontroller visar att granskade transaktioner är korrekt hanterade i enlighet med stadens anvisningar. För de transaktioner som granskats bedöms inriktning och omfattning som rimlig utifrån stadens anvisningar.

Tidigare års rekommendation bedöms åtgärdad.

Bilaga 2 - Skönhetsrådet

Av stadens författningssamling (2006:23) framgår att ”Rådet till skydd för Stockholms skönhet har till uppgift, att i frågor som berör Stockholms kommuns offentliga konstverk, konstnärligt eller kulturhistoriskt värdefulla stadsbilder eller kommunens och dess omgivningars övriga skönhets- och naturvärden, vara rådgivare åt kommunens olika myndigheter, kommittéer, delegationer och utskott och att i sådan egenskap på anmodan avgiva yttranden i dylika frågor. Rådet får dessutom självmant lämna de förslag och framställningar till kommunens olika myndigheter som rådet finner påkallade. Av reglementet framgår även att rådet nyttjar kommunstyrelsens förvaltnings kansliresurser och att rådets räkenskaper ska revideras av kommunstyrelsens revisorer.

Rådet består av 13 ledamöter och ett kansli. 12 ledamöter utses av utvalda institutioner eller politiska partier. Den trettonde ledamoten väljer rådet själv. Under året har 2 platser varit vakanta. Under 2023 har rådet haft 11 ordinarie sammanträden och 9 delegations-sammanträden.

Rådet hanterar planärenden, bygglov, övriga remisser och inkomna skrivelser samt ärenden på eget initiativ. Sammantaget har 286 ärenden diarieförts under 2023. Av rådets verksamhetsberättelse framgår att rådet anser att staden saknar en sammanhållen plan för hur staden ska gestaltas och att Stockholms modell för marktilldelning överlåter en stor del av den faktiska stadsplaneringen till fastighets- och byggaktörer. Det visar sig enligt rådet bland annat genom att allt för höga hus byggs och att kvaliteter i områden som exploateras inte tas tillvara. Det pågår en dialog mellan Skönhetsrådet och representanter för stadsbyggnadsnämnden.

Rådets budget för år 2023 uppgick till 3,3 mnkr. Årets resultat är ett överskott på 31 000 kr.

Revisionskontorets bedömning

Rådet har genomfört sitt uppdrag inom ramen för tillgängliga resurser.