

Granskning rörande styrning och uppföljning av Trainstation

Örebro kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Svar på revisionsfrågor.....	3
2. Inledning.....	4
2.1 Bakgrund	4
2.2 Revisionskriterier	4
2.3 Metod och avgränsning.....	4
3. Trainstation - organisation.....	5
3.1 Mål och budget	6
3.1.1 Ansvarsroller och delegation	7
3.2 Uppföljning och åiterrapportering.....	8
3.3 Sammanfattande bedömning	8
Bilaga 2 - Källförteckning	10

Sammanfattning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och grundskolenämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande drift av verksamheten inom Trainstation.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och grundskolenämnden inte säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande drift av verksamheten inom Trainstation. Bedömningen baseras främst på att det saknas tydlig dokumentation som styrker hur kommunstyrelsen och grundskolenämnden styrt, säkerställt intern kontroll samt följt upp verksamheten.

Det saknas dokumenterade roll- och ansvarsbeskrivningar som tydliggör hur verksamheten Trainstation ska styras. Vi noterar dock att ett arbete pågår med att ta fram en ny organisationsform för verksamheten.

Det saknas dokumenterade riskanalyser för verksamheten inom Trainstation. Vi ser det som en brist och bedömer att riskanalys bör genomföras för verksamheten för att säkerställa intern kontroll.

Vidare saknas en systematiserad och dokumenterad uppföljning till kommunstyrelsen och grundskolenämnden. Det sker muntlig återrapportering till Partnerskapets styrgrupp för samverkan där bland annat aktuella förvaltningschefer deltar. Vi bedömer dock att den muntliga informationen inte är tillräcklig. Vid muntlig information saknas spårbarhet vilket försvårar möjligheten att identifiera eventuella utvecklingsområden.

Enligt uppgift arbetar berörda förvaltningschefer inom partnerskapet och därmed även Trainstation utifrån sin ordinarie roll i kommunens linjeorganisation. Vi noterar att enbart tre delegationsbeslut anmälts till kommunstyrelsen under projektets tid. Inget delegationsbeslut har anmälts avseende projektet till grundskolenämnden. Vi bedömer att det rimligen bör finnas fler beslut som fattats på delegation som berör verksamheten Trainstation under tiden verksamheten varit aktiv. Vi ser detta som en brist att det saknas spårbarhet i delegationsbesluten. Detta då kommunstyrelsen och grundskolenämnden trots delegation är ansvariga för beslut som fattade genom delegation. Av denna anledning är det av vikt att nämnden hålls uppdaterad om de beslut som fattas genom dessa givna delegationer.

Utifrån granskningens resultat lämnar vi nedanstående rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att det finns en dokumenterad organisationsbeskrivning och tillhörande fastställda beslutsmandat och ansvarsfördelningen i verksamheten Trainstation.
- ▶ Säkerställ att det finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer för arbetet.
- ▶ Säkerställ att det genomförs årliga riskanalyser för verksamheten. Riskanalyserna bör dokumenteras.
- ▶ Säkerställ att det sker en ändamålsenlig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder.

1. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Är beslutsmandat och ansvarsfördelningen i projektet tydligt och ändamålsenligt fastställt av berörda nämnder?	Nej. Det finns ingen dokumenterad ansvarsfördelning eller tydliggörande av beslutsmandat avseende Trainstation. Enligt intervjuade agerar förvaltningschefer på sin ordinarie delegation då de fattar beslut.
Finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer i arbetet?	Nej. Det finns ett fåtal styrdokument för verksamheten. Vi kan inte bekräfta vem som tagit fram dessa eller om de är antagna. Det finns inga styrdokument som reglerar intern kontroll och uppföljning.
Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning?	Nej. Det finns inte dokumenterade riskanalyser för verksamheten Trainstation.
Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?	Nej. Det finns inte dokumenterade riskanalyser för verksamheten. Riskanalyser uppges genomföras på förekommen anledning så som verksamhetsförändring.
Sker en tillräcklig uppföljning och återrapportering till berörda nämnder?	Nej. Det finns ingen systematisk uppföljning och återrapportering till berörda nämnder. Det förekommer att förvaltningschefer ger muntlig information på nämndsammanträden utifrån deltagandet i Partnerskapets styrgrupp för samverkan. Det finns ingen dokumenterad och formell återrapportering till nämnder eller kommunstyrelsen. Vi noterar att enbart tre delegationsbeslut avseende Trainstation återrapporterats sedan projektets start. Återrapporteringen skedde till kommunstyrelsen och anmäldes under 2022.

2023-04-13

Johan Perols
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Lina Hedlund
Verksamhetsrevisor, EY

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Örebro kommun initierade under hösten 2017 ett arbete för att skapa en digital mötesplats för unga i Vivalla, under namnet Trainstation. Verksamheten är förlagd till Vivallaskolan och drivs från kommunens sida genom Partnerskap för Örebro, en samverkansmodell där flera nämnder och förvaltningar ingår. Verksamheten återrapporerar primärt till kommunstyrelsen. Verksamheten har sedan start bedrivits med stöd av extern konsult inom ramen för tre olika upphandlade avtal.

Under hösten 2022 genomfördes en utredning, på uppdrag av kommundirektören, rörande den interna kontrollen kring Trainstation. Utredning syftade till att bedöma huruvida berörd lagstiftning, föreskrifter samt kommunens interna styrdokument följts rörande identifierade transaktioner (leverantörsfakturor). Vidare syftade utredningen till att bedöma om genomförda upphandlingar av berörda avtal rörande Trainstation varit i enlighet med gällande upphandlingslagstiftningar. Utredningen slutfördes i november år 2022 och påvisade väsentliga brister framför allt i kommunens interna kontroller.

Stadsrevisionen i Örebro har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska kommunens beredning av beslut med avseende på verksamheten som bedrivs under namnet Trainstation.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och grundskolenämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande drift av verksamheten inom Trainstation.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Är beslutsmandat och ansvarsfördelningen i projektet tydligt och ändamålsenligt fastställt av berörda nämnder?
- ▶ Finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer i arbetet?
- ▶ Bygger projektets olika delar på dokumenterade riskanalyser i tillräcklig omfattning?
- ▶ Används riskanalyserna aktivt i styrningen av projektet?
- ▶ Sker en tillräcklig uppföljning och återrapporering till berörda nämnder?

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § som reglerar styrelse och nämnders ansvar
- ▶ Riktlinjer för intern kontroll inom Örebro kommun
- ▶ Berörda nämnders reglementen.
- ▶ Eventuella projektdirektiv

Revisionskriterierna beskrivs löpande i rapporten.

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Granskningen avser kommunstyrelsen och utbildningsnämnden. Intervjuade funktioner samt granskade dokument listas i källförteckningen i bilaga 1.

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Granskningen är inriktad mot Kommunstyrelsen och grundskolenämnden.

3. Trainstation - organisation

Verksamheten Trainstation är från och med 2023 placerad under kommunstyrelsen. Tidigare var verksamheten placerad under grundskolenämnden. Verksamheten startade som ett projekt med gick sedan över till ordinarie verksamhet. Den största förändringen uppges vara att det numera finns en enhetschef anställd och inte enbart projektledare.

Inom ramen för granskningen har en dokumenterad organisations beskrivning samt roll- och ansvarsbeskrivning efterfrågats. Det vi erhållit är en övergripande beskrivning av bakgrund samt verksamhetsidé avseende Trainstation. Beskrivningen är sammanställd av kommundirektören till stadsrevisionen. Av beskrivningen framgår att Trainstation startade 2018 och är placerat inom Partnerskap Örebro. Det är Styrgrupp för samverkan som av kommunstyrelsen via kommundirektören fått i uppdrag att leda och följa upp arbetet. Deltagarna i styrgruppen är förvaltningschefer i kommunen. I beskrivningen framgår att styrgruppen för samverkan "*har mandat från Kommunstyrelsen att ta initiativ och fatta beslut kring olika samverkansprojekt*". Vi ser inte att beskrivningen utgör en formell dokumentation som har styrande effekt på projektet.

I intervjuer beskrivs Trainstation både vara en verksamhet under *Partnerskap for Örebro* samt under *Mötesplats väst*. Av en skriftlig beskrivning av Partnerskap Örebro framgår att styrgrupp för samverkan rapporterar till KSUS. Nedanstående bild är granskarnas tolkning av hur Trainstation förhåller sig till Partnerskap för Örebro samt Mötesplats väst. Partnerskap Örebro arbetar i fem av kommunens bostadsområden. Ledningsorganisationen består av en verksamhetschef och två enhetschefer, varav en är enhetschef för Trainstation.

Av intervjuer framgår att det pågår ett omorganiseringsarbete på uppdrag av kommundirektören. Förslaget förväntas vara klart innan sommaren 2023.

Vi har delgivits nedanstående styrande dokument för verksamheten:

- ▶ Verksamhetsbeskrivning för Trainstation (2022)
- ▶ Trainstation mål 2022 och 2023
- ▶ Trainstation Social impact report 2020, 2021 och 2022.
- ▶ Mall för utvecklingssamtal för medarbetare inom Trainstation
- ▶ Uppdragshandling för rollen "Digital pedagog" (2020)

I verksamhetsbeskrivningen framgår Trainstations verksamhetsidé, bakgrunden till verksamheten, identifierade målgrupper samt beskrivning av hur verksamheten är tänkt att bidra till människors utveckling. Verksamhetsbeskrivningen lyfts upp tillsammans med målen för Trainstation i avsnitt 3.1. Trainstation Social impact report redogörs för i avsnitt 3.2. Mallen för utvecklingssamtal samt uppdragshandlingen avser verksamhetsnära vägledning.

Vi har tagit del av projektdirektiv för Vivalla Lär - kultur och fritidscenter - en mötesplats i väst. Vi bedömer att det inte framgår tydligt att projektdirektivet avser Trainstation. Trainstation uttrycks som en del i projektet. Vidare framgår inte datum för fastställande. I projektdirektivet framgår att Partnerskapets styrgrupp för samverkan med verksamhetschefen för Partnerskap för Örebro ska fungera som projektägare. Vidare som projektgrupp föreslås ett urval av enhetschefer ut partnerskapet Vivallas verksamhetsnära ledningsgrupp som berörs av projektet.

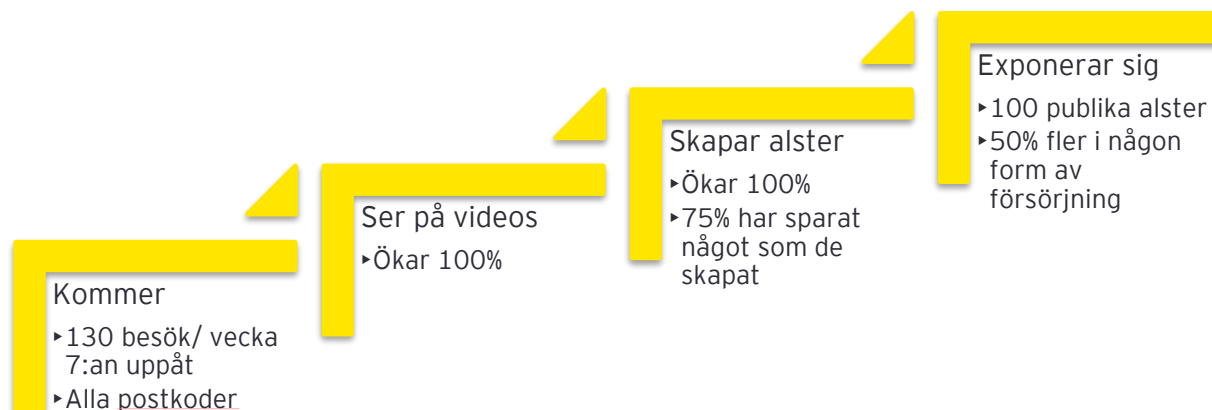
I projektdirektiven redogörs för identifierade risker samt tillhörande åtgärder. Vi kan inte bekräfta att dessa avser verksamheten Trainstation eller att dessa risker tas i beaktande i

verksamheten. Enligt uppgift genomförs inte årliga riskanalyser. Riskanalyser genomförs på förekommen anledning så som verksamhetsförändring.

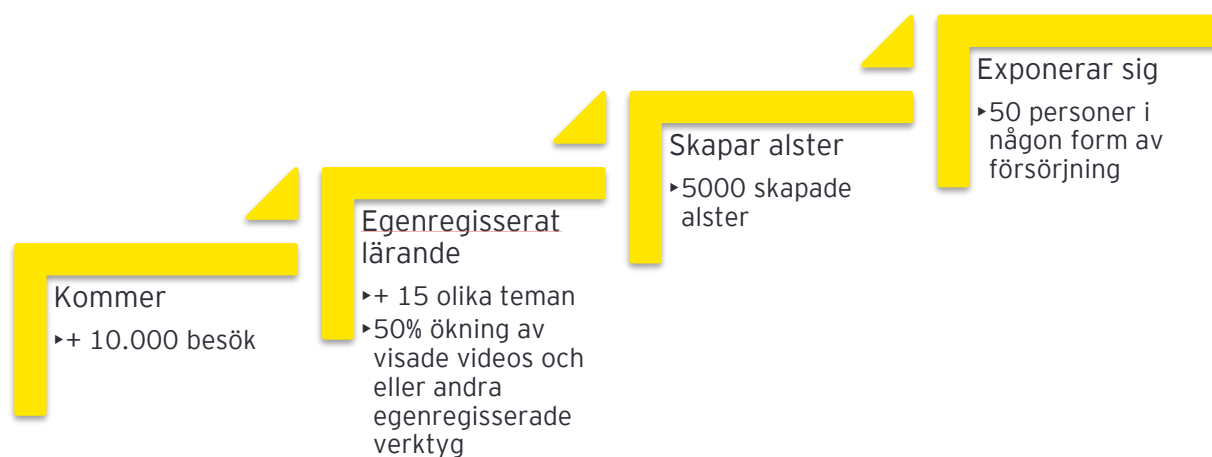
3.1 Mål och budget

Nedanstående bilder visar målen för verksamheten Trainstations för 2022 respektive 2023. För respektive år finns ett antal aktiviteter identifierade, med utgångspunkt från målen.

Mål med aktiviteter för Trainstation 2022.



Mål och aktiviteter för Trainstation 2023.



I intervjuer framkommer att verksamhetens mål är framtagna av enhetschefen för Trainstation samt förankrade hos verksamhetschef för Partnerskap för Örebro. Verksamhetschefen ska tidigare ha förankrat målen med styrgruppen för partnerskapet. Av dokumentationen kan vi inte bekräfta vem som tagit fram målen, att de är antagna eller vilka som tagit del av dessa.

Partnerskap för Örebro finansieras av anslag, bidrag från kommunala bostadsbolag samt av de deltagande förvaltningarna. Under projektets gång har olika organisationer bidragit till Trainstations verksamhet. I protokoll från utbildningsnämnden 2023-01-26 ställdes en övrig fråga om hur förvaltningen hanterar Trainstation idag. Svaret var följande:

”Trainstations verksamhet är idag en ordinarie verksamhet som fortsätter. Skolorna besöker Trainstation och får besök av Trainstations buss. Verksamheten finansieras av medel från KS och bidrag av olika slag. Förvaltningen har inte varit med och finansierat och har inte heller något budgeterat för 2023.”

I grundskolenämndens årsbokslut redovisas Partnerskap för Örebro som en del i nämndens budgetredovisning. Partnerskap för Örebro redovisar en budgetavvikelse på -1 818 tkr. Budgeten 2022 var 8 206 tkr.

3.1.1 Ansvarsroller och delegation

I Örebro kommuns rutin för delegationsordning och delegationsbeslut redogörs för de lagrum som reglerar delegationsrätten. Enligt 6 kap. 38 § Kommunallagen är det inte tillåtet för en nämnd att delegera beslutanderätten i följande typer av ärenden:

- ▶ Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.
- ▶ Framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats.
- ▶ Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.
- ▶ Ärenden som väckts genom medborgarförslag och som lämnats över till nämnden.
- ▶ Ärenden som enligt lag eller annan författning inte får delegeras

I övrigt står det nämnden fritt att inom ramen för nämndens reglemente delegera beslutanderätten i de ärenden eller grupper av ärenden som nämnden önskar.

I rutinen anges att ett beslut innebär att den beslutande är tvungen att självständigt göra ett aktivt övervägande bland flera alternativ. Beslutsfattaren gör en bedömning och väljer sedan ett av alternativen. Ren verkställighet är all form av förberedande eller verkställande uppgifter som den anställde utför utifrån sin tjänst som anställd. I dessa fall baseras ofta ställningstagandet på tidigare nämndbeslut, lagar, riktlinjer, avtal eller liknande dokument. Den anställde gör då inte en egen självständig bedömning utan verkställer endast åtgärder utifrån redan beslutade styrdokument eller lagar.

Av kommunstyrelsens respektive grundskolenämndens delegationsordning noterar vi ingen särskild delegationsrätt avseende Trainstation eller Partnerskap för Örebro.

Enligt 6 kap. 40 § ska delegationsbeslut anmälas till den nämnd som delegerat beslutanderätten och det är nämnden som bestämmer formerna för detta. Anmälan ska vara skriftlig. Fattade delegationsbeslut som inte anmäls eller anslås kommer aldrig att bli giltiga i den meningen att de aldrig kommer att vinna laga kraft. Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat samtliga anmälda delegationsbeslut till kommunstyrelsen och grundskolenämnden avseende Trainstation. Nedanstående delegationsbeslut noterades. Samtliga anmälningar har skett till kommunstyrelsen. Inga anmälda delegationsbeslut har noterats till grundskolenämnden.

- ▶ 2022-07-18 Rekrytering - Digital administratör - Trainstation (Sammanställning sökande)
- ▶ 2022-09-20 Rekrytering - Digital administratör - Trainstation (Sammanställning + anställd)
- ▶ 2022-10-17 Begäran om tvisteförhandling enligt MBL § 10 (Förhandlingsprotokoll OB Trainstation)

Intervjuade beskriver att verksamhetschefen för Partnerskap för Örebro är den som ansvarat för helheten inom partnerskapet. Trainstation uppges utgöra den största delen av Partnerskap för Örebros verksamhet. Vidare beskrivs att verksamhetschefen för partnerskapet tidigare haft en delegation från grundskolenämnden. Detta har inte kunnat bekräftas i granskningen. Vidare beskrivs att förvaltningscheferna inom partnerskapet och därmed även Trainstation arbetar utifrån sin ordinarie roll i kommunens linjeorganisation.

3.2 Uppföljning och åiterrapportering

Av intervjuer framgår att det inte sker någon formell rapportering avseende Trainstation till nämnd eller kommunstyrelsen. Viss muntlig rapportering uppges ha skett. Av en skriftlig beskrivning av verksamheten framgår att Partnerskap Örebro historiskt har rapporterat till kommunstyrelsen och sedan till KSUS när det bildades.

Vår protokollgranskning avseende kommunstyrelsen och grundskolenämndens sammanträdesprotokoll för perioden januari 2017-februari 2023 visar att det inte sker regelbunden åiterrapportering. Protokollgranskningar har eftersökt spårbarhet i protokoll avseende Trainstation, Mötesplats väst samt Partnerskap för Örebro. I protokollgranskningen noterades endast ett fåtal informationspunkter där ovanstående inkluderats.

Verksamheten Trainstation tar årligen fram en "*social impact report*" vari viss statistik för verksamheten redogörs. Enligt uppgift delges verksamhetschefen för Partnerskap för Örebro dessa rapporter.

Av intervjuer framgår att aktuella förvaltningschefer får åiterrapportering genom Partnerskapets styrgrupp för samverkan. Förvaltningschefer kan sedan rapportera informationen vidare till berörda personer och nämnder. Det finns ingen formell struktur för sådan åiterrapportering.

Vi har tagit del av "Slutrapport - Mötesplats väster", daterad till 28 maj 2020 samt tillhörande bilaga. Slutrapporten baseras bland annat på gruppintervjuer med deltagare i verksamheterna inom Mötesplats Väst. Avseende Trainstation framgår att flera tjejer upplever att Trainstation lyfter fram och stöttar killar i högre utsträckning än tjejer. Av bilagan till slutrapporten framgår nedanstående utvecklingsområden:

- ▶ Öka besöken från politiker och tjänstepersoner
- ▶ Utbyggnation/ombyggnation, ex med café
- ▶ En tydlig politisk agenda med budget och personal
- ▶ Större åldersspridning.

3.3 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och grundskolenämnden inte säkerställt en ändamålsenlig styrning, kontroll och uppföljning rörande drift av verksamheten inom Trainstation. Bedömningen baseras främst på att det saknas tydlig dokumentation som styrker hur kommunstyrelsen och grundskolenämnden styrt, säkerställt intern kontroll samt följt upp verksamheten.

Det saknas dokumenterade roll- och ansvarsbeskrivningar som tydliggör hur verksamheten Trainstation ska styras. Vi noterar att ett arbete pågår med att ta fram en ny organisationsform för verksamheten.

Det saknas dokumenterade riskanalyser för verksamheten inom Trainstation. Vi ser det som en brist och bedömer att riskanalys bör genomföras för verksamheten för att säkerställa intern kontroll.

Vidare saknas en systematiserad och dokumenterad uppföljning till kommunstyrelsen och grundskolenämnden. Det sker muntlig återrapportering till Partnerskapets styrgrupp för samverkan där bland annat aktuella förvaltningschefer deltar. Vi bedömer att den muntliga informationen inte är tillräcklig. Vid muntlig information saknas spårbarhet vilket försvårar möjligheten att identifiera eventuella utvecklingsområden. Det ska ske återrapportering till KSUS. Vi har inte kunnat bekräfta att så sker.

Enligt uppgift arbetar aktuella förvaltningschefer utifrån sin ordinarie roll och delegation inom partnerskapet och således Trainstation. Vi noterar att enbart tre delegationsbeslut anmälts under projektets tid. Vi bedömer att det rimligen bör finnas fler beslut som fattats på delegation som berör verksamheten Trainstation under tiden verksamheten varit aktiv. Vi ser detta som en brist att det saknas spårbarhet i delegationsbesluten. Detta då kommunstyrelsen och grundskolenämnden trots delegation är juridiskt ansvariga för beslut som fattad genom delegation. Av denna anledning är det av vikt att nämnden hålls uppdaterad om de beslut som fattas genom dessa givna delegationer.

Vi har dock noterat att det finns ett uppdrag från kommundirektören att under 2023 tydligt stärka den interna kontrollen kring verksamheten samt att roller och ansvar och former för uppföljning förtydligas.

Bilaga 2 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ T.f. verksamhetschef Partnerskapet (Chef för säkerhetsavdelningen)
- ▶ Enhetschef Trainstation

Dokument

- ▶ Delegationsordning grundskolenämnden
- ▶ Delegationsordning kommunstyrelsen
- ▶ Direktiv för Lär, kultur och fritidscentra
- ▶ Mall för utvecklingssamtal för medarbetare inom Trainstation
- ▶ Partnerskap Örebro - bakgrund (datum och författare saknas)
- ▶ PM - Vad är Trainstation? (Beskrivning av kommundirektören)
- ▶ Protokoll grundskolenämnden januari 2017 - februari 2023.
- ▶ Protokoll kommunstyrelsen januari 2017 - februari 2023.
- ▶ Reglemente grundskolenämnden
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen
- ▶ Riktlinjer intern kontroll, Örebro kommun
- ▶ Riskanalys grundskolenämnden 2021
- ▶ Riskanalys kommunstyrelsen 2021
- ▶ Rutin delegationsordning och delegationsbeslut, Örebro kommun
- ▶ Slutrapport - Mötesplats väster (2020-05-28, KS 130/2020) och bilaga 1 till slutrapport - Mötesplats väster
- ▶ Tillsynsplan grundskolenämnden 2022
- ▶ Tillsynsplan kommunstyrelsen 2022
- ▶ Trainstation mål 2022 och 2023
- ▶ Trainstation Social impact report 2020, 2021 och 2022.
- ▶ Uppdragshandling för rollen "Digital pedagog" (2020)
- ▶ Utvecklingsbehov/uppdrag Mötesplats väster
- ▶ Verksamhetsbeskrivning för Trainstation (2022)
- ▶ Årsredovisning 2022 grundskolenämnden
- ▶ Årsredovisning 2022 Örebro kommun