



2019-08-07

Tekniska nämnden

Dnr Ten 2019/357

Granskning av styrning och uppföljning om- och tillbyggnader - yttrande till kommunrevisionen

Bakgrund

KPMG har på uppdrag av kommunrevisionen granskat ändamålsenligheten i kommunens styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll. Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden och har ingått i revisionsplanen för 2018. Inom ramen för granskningen har KPMG också valt att särskilt granska barn- och ungdomsförvaltningen.

Kommunrevisionen har överlämnat KPMG:s rapport till tekniska nämnden för yttrande med följande rekommendationer:

1. Prioritera arbetet med översynen av kommunens ekonomistyrning, särskilt avseende investeringar.
2. Dokumentera investeringsprocessen i syfte att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process.
3. Säkerställ att förstudier genomförs i tillräcklig utsträckning, i syfte att undvika överraskningar i investeringsprojekten som kan leda till förseningar och kvalitetsbrister i genomförandet.
4. Gränsdragningen i projektfasen behöver ses över, både internt inom fastighetsavdelningen, inom berörd förvaltning samt mellan fastighetsavdelningen och berörd förvaltning.
5. Förvaltningarna behöver se över hur dessa på ett bättre sätt kan bidra i att leda och styra dessa projekt ur ett verksamhetsperspektiv.

Bygg- och miljöförvaltningen har i samarbete med kommunstyrelseförvaltningen samt barn- och ungdomsförvaltningen gått igenom och instämmer i kommunrevisionens analys och rekommendationer.

Mycket av det som lyfts fram i rapporten är positivt, vilket är glädjande, och förbättringsarbete pågår inom de områden där rekommendationer ges. Nedan beskrivs vilket arbete som pågår inom respektive förbättringsområde.

1. Översyn av kommunens ekonomistyrning

KPMG framför att de saknar en dokumenterad investeringsprocess i kommunen och rekommenderar kommunen att prioritera arbetet med översynen av kommunens ekonomistyrning, särskilt avseende investeringar.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-05-20 § 68 om nya regler för ekonomistyrning, inklusive investeringar. Vad gäller investeringsstyrning ska förändringen ge bättre



beslutsunderlag och beslutsordning för att säkerställa en långsiktig finansiell planering och en god ekonomisk hushållning. Förvaltningscheferna har deltagit i processen med att ta fram den nya modellen. Arbetet med ekonomi- och investeringsstyrning är i och med detta högt prioriterat.

2. Dokumentera investeringsprocessen

KPMG redovisar att i avsaknad av dokumenterad investeringsprocess finns i kommunen dock ett antal befintliga styrdokument, rutiner och mallar framtagna - projektdirektiv, projektplan, verksamhet kravspecifikation, informationsplan, protokoll styrgruppsmöte och protokoll byggmöte. Det är KPMG:s bedömning att påverkan på bedrivandet av ordinarie verksamhet skulle kunna minska ytterligare om detta i högre utsträckning än idag beaktades i befintliga styrdokument, rutiner och mallar. Det skulle alltså än mer tydligt behöva lyftas fram vilka effekter dessa projekt har på ordinarie verksamhet och möjligheten att bedriva verksamhet under pågående byggnation.

I kommunens lokalberedningsgrupp, där lokalsamordnarna från alla förvaltningar samt representanter från bygg- och miljöförvaltningen samt samhällsbyggnadsavdelningen finns med, pågår ett arbete med att lägga upp alla pågående lokalprojekt i kommunens projektledningsverktyg, Antura. I Antura finns lokalförsörjningsprocessen inlagd som en särskild process och den följer den nya beslutsordningen för investeringar. Den är dock även tillämpning på inhyrning av lokaler. I projektledningsverktyget ska mallar läggas in för varje fas och för varje beslutspunkt mellan två faser. Detta för att alla förvaltningar i kommunen ska arbeta enhetligt och det ska säkerställas att alla relevanta frågeställningar utvärderas i projektet. Vilka effekter ett projekt har på ordinarie verksamhet är en typisk punkt som ska analyseras redan i förstudiefasen och därefter under kommande faser och finnas med i mallarna och beslutsunderlagen. Arbetet pågår med att ta fram och lägga in relevanta mallar, checklistor och stöddokument.

I kommunen pågår också ett omfattande arbete med att ta fram ett gemensamt prognosverktyg för ekonomistyrning inom ramen för Digit.

3. Genomför förstudier

KPMG har noterat att flera projekt stannar av, tar längre tid att genomföra och/eller utökas under pågående arbete. Några exempel på detta är att de ekonomiska förutsättningarna förändras, t.ex. på grund av fördyringar i samband med upphandling alternativt under pågående projekt (t.ex. tilläggsbeställningar). En annan orsak är att förhållandena kring den aktuella fastigheten inte är tillräckligt kända, vilket innebär att det dyker upp överraskningar under pågående projekt. En viktig aspekt som lyfts fram är vikten av att förstudier genomförs i högre utsträckning än idag. Detta i syfte att skapa en bättre nulägesbild av förutsättningarna för det aktuella investeringsprojektet. KPMG bedömer att kostnadsansvaret för förstudierna behöver ses över, då de i granskningen fått signaler om att incitamenten inte är tillräckligt starka för att förstudier ska genomföras idag.

Från barn- och ungdomsförvaltningen framförs att det absolut största problemet för förvaltningen är att projekten ofta kostar mer än vad som har sagts från början, varför man instämmer i analysen att det är viktigt att arbeta mer systematiskt med förstudier och få mer tid för att få bättre kvalitet och kostnadsuppskattningar som innehåller samtliga relevanta kostnader för verksamheten.



I kommunens nya modell för investeringsstyrning finns en fas som heter förstudie. En förstudie ska alltid utföras för att något ska tillåtas bli ett projekt. Omfattningen av förstudien anpassas till projektets typ och storlek.

I förstudien analyseras möjligheter att genomföra projektet och olika handlingsalternativ utreds på ett övergripande plan med hjälp av nyckeltal etc. Exempel på sådant som kan ingå i förstudien beroende på typ av projekt är intäktsbedömning, kostnads-kalkyl, livscykelanalys, tidsplan, riskanalys, intressentanalys, följdinvesteringar, driftskostnadskonsekvenser, verksamhetsmässiga konsekvenser, överensstämmelse med mål och styrande dokument exempelvis översiktsplanen, analys av platsens förutsättningar, konsekvenser för fastighetsägande, upphandlingsförfarande etc. Förstudien (exkl. exploateringsprojekt) genomförs i samarbete mellan berörda fackförvaltningar och bygg- och miljöförvaltningen.

4. Se över gränsdragningen i projektfasen

KPMG framför att kommunen behöver stärka styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll av fastigheter för att dessa typer av ingrepp påverkar verksamhetens möjligheter att under pågående projekt bedriva ordinarie verksamhet. Detta gäller både internt inom fastighetsavdelningen, inom berörd förvaltning samt mellan fastighetsavdelningen och berörd förvaltning.

Det finns styrdokument som reglerar ansvaret mellan berörda parter och det genomförs också möten mellan fastighetsavdelningen och varje berörd förvaltning i samband med tertialbokslut. Ett bekymmer är att verksamhetsrepresentanterna utöver att delta i projektarbetet även har att hantera sitt ordinarie arbete. På förvaltningarna finns lokalsamordnare, men inte sällan så har dessa ett för stort antal projekt att ansvara för.

När det gäller större om- och tillbyggnader så fungerar dialogen generellt sett bättre än för löpande och planerade underhållsarbeten.

En viss förbättring uppges ha åstadkommit de senaste åren som en följd av att det skett en prioritering i framtagandet av underhållsplaner. Flera rektorer uppger att de upplever att planeringen fungerar bra och att hänsyn tas till verksamheten. Stora arbeten görs exempelvis i första hand under loven. Dock har KPMG också tagit del av exempel där det fungerat mindre väl. Viktiga av gemensam planering lyfts särskilt fram.

I framtagna styrdokument, i synnerhet i projektdirektiv och projektplan, regleras ansvaret mellan berörda parter. Från fastighetsavdelningen genomförs också möten med varje berörd förvaltning i samband med tertialbokslut. Sammantaget räcker dock inte dessa insatser för att ansvar och befogenheter ska vara tillräckligt definierat och transparent.

I den nya investeringsstyrningsmodellen tydliggörs ansvaret mellan olika nämnder och förvaltningar tydligt på ett övergripande plan. I de tillämpningsanvisningar som nu håller på att arbetas fram till de nya reglerna, så kommer ansvaret att förtydligas och brytas ned ytterligare.



I år har det startats en gemensam styrgrupp där samtliga bygg- och fastighetsprojekt diskuteras med bygg- och miljöförvaltningen och barn- och ungdomsförvaltningen där också kommunstyrelseförvaltningen är representerad.

Utöver det så måste dialogen mellan förvaltare och berörda verksamheter förbättras. Särskilt i samband med underhållsåtgärder behöver informationen bli bättre.

Då kommundirektören intervjuade förvaltningarna framkom att de upplever att fastighets-/lokalfrågor tar tid från deras kärnverksamhet. Med anledning av detta har Fastighetsavdelningen under 2018/2019 genomfört workshops med Barn- och ungdomsförvaltningen och Socialförvaltningen. Varje workshop har resulterat i ett protokoll med föreslagna förändringar och förbättringar, som sedan följs upp på nästkommande möte. Möten är planerade att hållas 2 gånger/år.

Dialogen mellan förvaltaren och den berörda verksamheten kan förbättras och förtydligas. För att det ska bli en bra samverkan behöver verksamheten få en god förståelse i dialogen för hur underhållsåtgärder genomförs då verksamheten ofta pågår samtidigt.

Under hösten 2019 kommer gränsdragningslistorna, som finns mellan fastighetsavdelningen och förvaltningarna att revideras.

Bättre samordning måste också ske inom bygg- och miljöförvaltningen. Det är vanligt förekommande att det blir glapp, t.ex. i överlämningen mellan ett projekt i projektfasen till förvaltningsfasen eller mellan dem som arbetar med inhyrning av lokaler och dem som sedan ska hantera internhyresavtalet och relationen med verksamheten under pågående hyresförhållande. Inom bygg- och miljöförvaltningen finns också projektledarna på två olika avdelningar vilket ställer höga krav på samarbete dem emellan.

Idag finns en arbetsmodell där Fastighetsavdelningens förvaltare har ansvar mot hyresgästen i projektens tidiga skede. Då projektet påbörjas övergår ansvaret till projektledaren.

Fastighetsavdelningens inhyrda lokaler ställer högre krav på insatser jämfört med de egna lokalerna. Det kan leda till att verksamheten, som hyr dessa kan få skillnader i servicegraden jämfört med om de hyrt kommunens egna lokaler. Anledningen är att det kan ta längre tid för Fastighetsavdelningen få kontroll över situationen på grund av olika yttre faktorer, som den externa hyresvärden ansvarar för. Exempelvis kan fel inte åtgärdas av Fastighets personal.

Ett problem är att resurserna är begränsade. Både verksamhetsrepresentanter och lokalsamordnare från förvaltningarna har för lite tid att lägga på varje enskilt projekt. Ännu tydligare prioritering mellan projekt i relation till de resurser som finns bör ske. Det pågår en utveckling för att tydligare och i ett tidigt skede definiera projektets mål, förväntningar och syfte. Bättre förtydliganden innan projektet påbörjas skulle kunna innebära att resurserna används på ett sätt som minskar tiden för berörda parternas engagemang. En tydligare prioritering av projektens genomförande kan ske vid styrgruppsmöten.



5. Förvaltningarna se över styrning i projekt ur verksamhetsperspektiv

Enligt KPMG:s rapport åvilar idag mycket ansvar rektorerna och förvaltningen erbjuder inte ett tillräckligt stöd till rektorerna i samband med ny-/ombyggnation samt underhållsåtgärder i fastigheterna. Rektorerna lyfter fram svårigheten att möta professionen inom fastighet och bygg och att det är många svåra frågor som rektor har att ta ställning till. KPMG upplever dock att det finns en förståelse för att den ordinarie verksamheten kommer att påverkas i mindre eller större utsträckning och att rektorerna överlag är ganska nöjda med hur det fungerar.

Av rapporten framgår att det inom barn- och ungdomsförvaltningen framhålls att det interna arbetet inom förvaltningen behöver utvecklas. Även från projekthåll lyfts det fram att informationshanteringen inom berörd förvaltning och verksamhet behöver förbättras. Det händer t.ex. att förvaltningen är informerad, men att verksamheten inte har fått kännedom om när en ombyggnation eller ett underhållsarbete ska påbörjas. Gränsdragningen mellan rektor och lokalsamordnare måste tydliggöras.

Inom barn- och ungdomsförvaltningen pågår sedan årsskiftet ett arbete med att se över roller, gränsdragning och hur dialog sker mellan förvaltningen centralt och enheterna. I denna översyn ingår frågor som rör ny-/ombyggnation samt underhållsåtgärder i fastigheterna. I framtiden kommer kapacitetsansvarig och ekonomiansvarig att involveras i större utsträckning än idag. Rektorerna har idag för många frågor på sitt bord och det förs en diskussion om hur rektorer kan stöttas i diskussionerna med fastighetsavdelningen.

Det är samtidigt väsentligt att verksamheten ges möjligheter att ge sakkunskap i projekten. Ett exempel på detta är att förvaltningen centralt nu systematiskt träffar de olika rektorerna inför den nya skolorganisationen som kommer att påverka lokalerna.

Projektorganisationen i det pågående projektet som avser nybyggnation av Ålstaskolan är ett bra exempel på hur organisationen kan se ut. Där finns en projektledning från bygg- och miljöförvaltningen som driver projektet. Därtill finns en projekteringsgrupp, en grupp som kallas projektstöd med funktioner som kommunikation, miljösamordning, upphandling etc. och fyra olika referensgrupper som hanterar olika frågeställningar – Beställare (barn- och ungdomsförvaltningen), BMF (fastighetsförvaltning, park- och gata m.m.), Kravställare (IT, utrustning m.m.) och Barkarbystaden III (tidssamordnare, stadsarkitekt m.m. från Barkarbystadsprojektet).