



Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

Revisionsrapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2019-02-25

Antal sidor 9



Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

KPMG AB

2019-02-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Resultat av granskningen	3
3.1	På vilket sätt beaktas möjligheten att bedriva ordinarie verksamhet i beslutade styrdokument?	3
3.2	Finns det tillräckliga konsekvensbeskrivningar av hur verksamheten påverkas i befintliga beslutsunderlag? Hur involverad är verksamheten i framtagandet av dessa underlag?	5
3.3	Finns det ett tydligt ansvar reglerat mellan berörda parter vid genomförandet av om- och tillbyggnader, större reparationer samt underhållsarbete så att ordinarie verksamhet kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt?	5
3.4	Hur säkerställs att ordinarie verksamhet kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt under pågående arbete? Hur sker planeringen?	6
4	Slutsats och rekommendationer	8

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Järfälla kommuns revisorer genomfört en granskning avseende kommunens styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll.

Vår sammanfattande bedömning är att Järfälla kommun behöver stärka kommunens styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll av fastigheter. Dessa typer av ingrepp påverkar verksamhetens möjligheter att under pågående projekt bedriva ordinarie verksamhet.

Vi saknar en dokumenterad investeringsprocess i kommunen. Det finns dock ett antal styrdokument som har bäring på området. Det är dock vår bedömning att påverkan på ordinarie verksamhet skulle kunna minska om det i högre utsträckning än idag beaktades i dessa styrdokument, rutiner, mallar. Vi bedömer vidare att en dokumenterad investeringsprocess skulle skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process i kommunen. Vi ser således positivt på den översyn av kommunens ekonomistyrning, där investeringar är ett område, som pågår.

Flera rektorer uppger att de upplever att planeringen fungerar bra och att hänsyn tas till verksamheten. Stora arbeten görs i första hand under loven. På en skola har man gjort renoveringar av ventilation, plus två ytterligare arbeten. Det har gått ganska bra och samordningen och information har fungerat. Arbetet har lagts upp så att påverkan ska bli minimal. Vi har också tagit del av exempel när det fungerar mindre väl. Vikten av gemensam planering lyfts fram av samtliga berörda parter.

När det gäller större om- och tillbyggnader så fungerar dialogen generellt sett bättre med verksamheten än det gör vid löpande och planerat underhåll. Dialogen mellan förvaltare och berörd verksamheter behöver förbättras. En viss förbättring uppges ha åstadkommit de senaste åren som en följd av att det skett en prioritering i framtagandet av underhållsplaner. Dock lyfts fram att förstudier behöver göras i större omfattning än idag, för att få en bättre kännedom om förhållandena inför aktuella projekt.

Samarbete och planering såväl inom barn- och utbildningsförvaltningen som gentemot, i första hand, genomförandeenheten behöver utvecklas. Vår bedömning är att mycket ansvar idag åvilar rektorerna och att förvaltningen inte är tillräckligt involverade och inte heller kan erbjuda ett tillräckligt stöd till rektorerna.

Vi lämnar med anledning av genomförd granskning följande rekommendationer:

- Prioritera arbetet med översynen av kommunens ekonomistyrning, särskilt avseende investeringar.
- Dokumentera investeringsprocessen i syfte att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process.
- Säkerställ att förstudier genomförs i tillräcklig utsträckning, i syfte att undvika överraskningar i investeringsprojekten vilket kan leda till förseningar och kvalitetsbrister i genomförandet.

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

KPMG AB

2019-02-25

- Gränsdragningen i projektfasen behöver ses över. Både internt inom fastighetsavdelningen, inom berörd förvaltning samt mellan fastighetsavdelning och berörd förvaltning.
- Förvaltningarna behöver se över hur dessa på ett bättre sätt kan bidra i att leda och styra dessa projekt ur ett verksamhetsperspektiv.

2 Bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll. Dessa typer av ingrepp påverkar verksamhetens möjligheter att under pågående projekt bedriva ordinarie verksamhet. Konsekvensen av detta kan bli att berörd verksamhet under den tid arbete pågår får flytta och bedriva verksamheten i andra lokaler alternativt på annat sätt behöver anpassa sig för att kunna bedriva verksamheten.

Syftet med granskningen är att bedöma hur de riktlinjer och rutinbeskrivningar för beslut, genomförande och uppföljning avseende dessa delar tillämpas samt hur hänsyn tas till den påverkan detta har på berörda verksamheters möjligheter att bedriva verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Järfälla kommun har mot bakgrund av detta beslutat att genomföra denna granskning av hur kommunen arbetar för att säkerställa att styrning och uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma hur de riktlinjer och rutinbeskrivningar för beslut, genomförande och uppföljning tillämpas samt hur detta påverkar möjligheten att bedriva ordinarie verksamheten. Följande revisionsfrågor besvaras i rapporten:

- På vilket sätt beaktas möjligheten att bedriva ordinarie verksamhet i beslutade styrdokument?
- Finns det tillräckliga konsekvensbeskrivningar av hur verksamheten påverkas i befintliga beslutsunderlag?
- Finns det ett tydligt ansvar reglerat mellan berörda parter vid genomförandet av om- och tillbyggnader, större reparationer samt underhållsarbete så att ordinarie verksamhet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt?
- Hur säkerställs att ordinarie verksamhet kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt under tid arbete pågår?

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll i av kommunen ägda fastigheter.

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll
KPMG AB
2019-02-25

2.3 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller

- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Kristian Damlin, kommunal yrkesrevisor, samt Bo Ädel i egenskap av kundansvarig.

Faktagranskning har skett av bygg- och miljödirektör, chef för genomförandeenheten samt kommunens fastighetsstrateg. Även barn- och utbildningsdirektör har getts möjlighet till faktagranskning.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän; fastighetsstrateg, chef för genomförandeenheten, barn- och utbildningsdirektör, rektorer samt lärare. Ekonomidirektören har också svarat på ett antal frågeställningar via mail.

3 Resultat av granskningen

Nedan besvarar vi respektive revisionsfråga.

3.1 På vilket sätt beaktas möjligheten att bedriva ordinarie verksamhet i beslutade styrdokument?

Budgeten är kommunens viktigaste styrdokument och innehåller kommunfullmäktiges mål, uppdrag och ekonomiska ramar. Den nya budgetprocessen från 2017 innebar att årsbudget med plan för en treårsperiod infördes. Budgetprocessen ska vara förutsägbar och transparent för alla berörda (förtroendevalda, chefer, medarbetare, Järfällabor och externa samarbetspartner). Den bygger på en gedigen och löpande dialog mellan parterna. Den sätter verksamhetens förutsättningar och prioriteringar i fokus. Förslag till investeringsbudget samt investeringsplan är framtagna i samarbete med kommunstyrelseförvaltningen, övriga förvaltningar samt berörda avdelningar på bygg- och miljöförvaltningen.

I samband med beslut om mål och budget 2019-2021 beslutades om följande uppdrag:

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

KPMG AB

2019-02-25

- Kommundirektören ges i uppdrag att se över kommunens ekonomistyrning, ink. Investeringar, och återkomma med förslag till kommunstyrelsen senast 2019-04-08.
- Kommundirektören ges i uppdrag att göra en översyn av kommunens verksamhetslokaler och återkomma med förslag på mer kostnadseffektiva lösningar för verksamhetslokaler inkl. kök.

I nuläget saknas en dokumenterad investeringsprocess i Järfälla kommun. I intervjuer framhålls dock att det pågår ett arbete med att ta fram en dokumenterad investeringsprocess, vilket vi uppfattar är knutet till uppdraget att se över kommunens ekonomistyrning.

I avsaknad av en dokumenterad investeringsprocess finns dock ett antal befintliga styrdokument, rutiner och mallar framtagna för att investeringsprocessen ska fungera på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. De rutiner/mallar vi tagit del inom ramen för denna granskning är:

- Projektdirektiv
- Projektplan
- Verksamhet kravspecifikation
- Informationsplan
- Protokoll styrgruppsmöte
- Protokoll byggmöte

Projektdirektivet beskrivs idag vara det viktigaste styrdokumentet för en välfungerande investeringsprocess. I projektdirektivet tydliggörs beställare, mål med projektet i form av förväntat resultat, organisation, förutsättningar (prioriteringar, avgränsningar, kopplingar till andra projekt och verksamheter), resurser, tidplan m.m. I de handlingar vi tagit del av framgår att verksamheterna är involverade i arbetet, bl.a. genom att delta i styrgruppsarbete, framarbetandet av projektplan vilken i tur godkänns av ansvarig beställare/styrgrupp. Informationsplanen ska fyllas i tillsammans av förvaltare och verksamhet i samband med projektstart. Nyttjande och kännedom om de ovan angivna styrdokumentet varierar inom kommunen.

Kommentar

Vi saknar en dokumenterad investeringsprocess i kommunen. Det finns dock ett antal styrdokument, se ovan. Det är vår bedömning att påverkan på bedrivandet av ordinarie verksamhet skulle kunna minska ytterligare om detta i högre utsträckning än idag beaktades i befintliga styrdokument, rutiner, mallar. Vi bedömer vidare att en dokumenterad investeringsprocess i flera avseenden skulle skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process. Vi ser således positivt på den översyn som pågår av kommunens ekonomistyrning och mer specifikt de delar som avser investeringsprocessen.

3.2 Finns det tillräckliga konsekvensbeskrivningar av hur verksamheten påverkas i befintliga beslutsunderlag? Hur involverad är verksamheten i framtagandet av dessa underlag?

Inom ramen för denna granskning har vi valt att särskilt granska barn- och utbildningsverksamheten i kommunen. Cheferna menar att konsekvensbeskrivningarna i aktuella beslutsunderlag skulle kunna utvecklas ytterligare och likaså samarbetet mellan berörd chef och projektledare.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen framhålls också att det interna arbetet inom förvaltningen behöver utvecklas. Ett led i det är att i framtiden kommer ekonomiansvarig och kapacitetsansvarig involveras i högre utsträckning än idag. Barn- och ungdomsdirektören framhåller dock vikten av att verksamheten måste ges möjlighet att ge sakkunskap. 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.

Projektdirektiv uppges finnas framtagna i flertalet fall och det finns idag en större förståelse för vikten av framtagande av projektdirektiv än bara för något år sedan. Detta är ett viktigt led i att aktuella projekt ska fungera på ett bra sätt, samt att verksamheten involveras i tillräcklig utsträckning.

Kommentar

Det finns styrdokument, rutiner och riktlinjer samt mallar som knyter an till investeringsprocessen. Vår bedömning är dock att det än mer tydligt skulle behöva lyftas fram vilka effekter dessa projekt har på ordinarie verksamhet och möjligheten att bedriva verksamhet under pågående byggnation. Vi bedömer också att det interna arbetet inom, i det här fallet, barn- och utbildningsförvaltningen behöver förstärkas. Det skulle underlätta planering och genomförande av denna typ av projekt. Rektorer lyfter själva fram svårigheten att möta professionen inom fastighet och bygg och att det är många svåra frågor som rektor har att ta ställning, det är således viktigt att det finns centralt stöd att tillgå inom förvaltningen. Vi ser således positivt på att såväl ekonomiansvarig och kapacitetsansvarig framöver kommer involveras i högre utsträckning än tidigare.

3.3 Finns det ett tydligt ansvar reglerat mellan berörda parter vid genomförandet av om- och tillbyggnader, större reparationer samt underhållsarbete så att ordinarie verksamhet kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt?

I framtagna styrdokument, rutiner och riktlinjer finns reglerat hur ansvaret mellan berörda parter, i synnerhet i projektdirektiv och projektplan. Detta förutsätter dock självklart att det beslutas om såväl projektdirektiv som projektplan i varje enskilt projekt. Projektdirektivet upprättas av beställaren (vid behov med hjälp av projektledaren) som alltid ska vara en linjechef i kommunen. I normalfallet uppges dock förvaltningschefen vara den formella beställaren. Det är mer sällan som det inrättas styrgrupper, detta

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll
KPMG AB
2019-02-25

sker i undantagsfall och endast om det är större projekt. Det finns dock inte definierat vad som är att betrakta som ett "större projekt".

I projektplanen detaljeras genomförandet av projektet. Här tydliggörs organisation och roller samt ansvar och befogenheter ytterligare. Här uppges ett bekymmer vara att verksamhetsrepresentanterna utöver att delta i projektarbetet även har att hantera ordinarie arbete. På förvaltningarna finns s.k. fastighetssamordnare men det är inte sällan så att dessa har ett för stort antal projekt att ansvara för. I vår granskning blir det inte helt tydligt vilket ansvar som åvilar fastighetssamordnaren respektive verksamheten. Barn- och ungdomsdirektören menar också att gränsdragningen mellan rektor och fastighetssamordnare måste tydliggöras. Fastighetssamordnare kan ge visst stöd åt rektorerna. Verksamhetschefen menar att denna fråga har lyfts flera gånger, men att frågan fortfarande inte är fullt ut hanterad.

Rektorerna upplever att de får ta ett stort ansvar i samband med nybyggnation, om- och tillbyggnation respektive reparation. En rektor ser detta främst som en konsekvens av att vara arbetsmiljöansvarig. De flesta (av sex intervjuade) ser sig dock som mer eller mindre byggherrar. Rektorerna blir tidigt involverade i arbetet och det handlar inte bara om verksamhetsfrågor utan också om tekniska frågor. En rektor menar att deras kunskap att möta professionen inom fastighet och bygg inte är så stor. Det är mycket svåra frågor att ta ställning till, menar rektorerna överlag. Ett par rektorer tycker dock att det fungerar förvånansvärt bra. De får delvis stöd av fastighetsförvaltare kopplade till respektive skolenhet.

Vi upplever rektorerna som ganska nöjda med hur det fungerar samt att det finns en förståelse för att den ordinarie verksamheten kommer att påverkas i mindre eller större utsträckning beroende av omfattningen av projektet.

Kommentar

Projektdirektiv och projektplan måste beslutas om för att skapa en tydlighet inom organisationen. Kopplat till detta rekommenderar vi vidare att barn- och utbildningsförvaltningen ser över interna sina roller och ansvar. Vi bedömer också att roller och ansvar mellan berörd verksamhet och ansvarig förvaltare behöver tydliggöras. Det finns också ett behov ur ett mer generellt perspektiv av att i projektfasen tydliggöra gränsdragningen mellan berörda parter.

3.4 Hur säkerställs att ordinarie verksamhet kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt under pågående arbete? Hur sker planeringen?

Överlag kommer verksamheten in tidigt i planeringsfasen, framförallt gäller det enskilda projekt som hanteras inom budgetprocessen. När det gäller löpande och planerat underhåll fungerar det inte lika bra.

Från fastighetsavdelningen genomförs möten med varje berörd förvaltning i samband med tertialbokslut. I samband med dessa möten går samtliga investeringsprojekt igenom. Detta i syfte att ge information och skapa en god dialog samt gemensamt diskutera varje enskilt projekt. Utöver detta har mer riktade insatser skett tillsammans med förvaltningarna i syfte att hitta förbättringsområden. Ett exempel på detta är

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

KPMG AB

2019-02-25

dialogen med socialförvaltningen, vilket har lett till en bättre verksamhetskänedom vilket resulterat i en mer effektiv process när det gäller underhåll i samband med att personer flyttar in/ut lägenheter. Det har också skett utbildningsinsatser i t.ex. ärendehanteringssystemet Xpand i syfte att få en bättre rapportering avseende fel och brister i verksamhetslokaler.

Flera rektorer uppger att de upplever att planeringen fungerar bra och att hänsyn tas till verksamheten. Stora arbeten görs i första hand under loven. På en skola har man gjort renoveringar av ventilation, plus två ytterligare arbeten. Det har gått ganska bra och samordningen och information har fungerat. Arbetet har lagts upp så att påverkan ska bli minimal. Vikten av gemensam planering lyfts fram av samtliga berörda parter.

Det ges också exempel på att arbetet inte har kunnat slutföras enligt plan, vilket har skapat problem i verksamheten när eleverna kommer tillbaka efter lovet och arbetet inte är klart. Det ankommer då på ansvarig rektor att lösa detta. Även intervjuade lärare berättar att det uppstår problem och att alla får försöka att lösa det på bästa sätt. På en skola ska matsalen renoveras och både rektor och intervjuad lärare är oroliga över hur verksamheten ska fungera under den förhållandevis långa tid som arbetet tar.

I intervjuerna lyfts fram att förvaltningen inte är inblandad i tillräckligt hög utsträckning utan att mycket landar ner på ansvarig rektor. Ansvarsfördelningen uppges vara något som behöver ses över enligt flera av de intervjuade.

Ett bekymmer som lyfts från fastighetsavdelningen är att information inte förmedlas inom skolans organisation, dvs. informationen når inte ut till berörda. Om det är större projekt är ett förslag som lyfts fram att representanter från fastighetsavdelningen får delta på arbetsplatsträffar i syfte att informera om kommande projekt, bl.a. i syfte att informera men också skapa en större förståelse för vad som är möjligt att göra för att minska påverkan för verksamheten.

Det finns flera orsaker till att projekt stannar av eller att de tar längre tid att genomföra och/eller utökas under pågående arbete. Några exempel på detta är att de ekonomiska förutsättningarna förändras, t.ex. p.g.a. fördyringar i samband med upphandling alternativt under pågående projekt (t.ex. tilläggsbeställningar). En annan orsak som lyfts fram 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 av flera av de intervjuade är vikten av att förstudier genomförs i högre utsträckning än idag. Detta i syfte att skapa sig en bättre nulägesbild av förutsättningarna för det aktuella investeringsprojektet.

Kommentar

Vår bedömning är att mycket ansvar idag åvilar rektor och att förvaltningen inte är tillräckligt inblandad samt inte erbjuder tillräckligt med stöd. Vår rekommendation är att barn- och utbildningsnämnden ser över hur förvaltningen på ett bättre sätt kan bidra i att leda och styra dessa projekt ur ett verksamhetsperspektiv.

I vår granskning blir det tydligt att när det gäller större om- och tillbyggnader så fungerar dialogen generellt sett bättre med verksamheten och de kommer in tidigare i planeringen. När det gäller löpande och planerat underhåll behöver den processen förbättras genom att förvaltarna tidigare inleder en dialog med berörd verksamhet.

Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll
KPMG AB
2019-02-25

Detta uppges ha förbättrats något de senaste åren som en följd av att det skett en viss prioritering av framtagande av underhållsplaner.

Vi bedömer att kostnadsansvaret för förstudierna behöver ses över, vi får i granskningen signaler om att incitamenten inte är tillräckligt starka för att förstudier ska genomföras idag.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Järfälla kommun behöver stärka kommunens styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad, större reparationer samt underhåll av fastigheter. Dessa typer av ingrepp påverkar verksamhetens möjligheter att under pågående projekt bedriva ordinarie verksamhet.

Vi saknar en dokumenterad investeringsprocess i kommunen. Det finns dock ett antal styrdokument som har bäring på området. Det är dock vår bedömning att påverkan på ordinarie verksamhet skulle kunna minska om det i högre utsträckning än idag beaktades i dessa styrdokument, rutiner, mallar. Vi bedömer vidare att en dokumenterad investeringsprocess skulle skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process i kommunen. Vi ser således positivt på den översyn av kommunens ekonomistyrning, där investeringar är ett område, som pågår.

Flera rektorer uppger att de upplever att planeringen fungerar bra och att hänsyn tas till verksamheten. Stora arbeten görs i första hand under loven. På en skola har man gjort renoveringar av ventilation, plus två ytterligare arbeten. Det har gått ganska bra och samordningen och information har fungerat. Arbetet har lagts upp så att påverkan ska bli minimal. Vi har också tagit del av exempel när det fungerar mindre väl. Vikten av gemensam planering lyfts fram av samtliga berörda parter.

När det gäller större om- och tillbyggnader så fungerar dialogen generellt sett bättre med verksamheten än det gör vid löpande och planerat underhåll. Dialogen mellan förvaltare och berörd verksamheter behöver förbättras. En viss förbättring uppges ha åstadkommit de senaste åren som en följd av att det skett en prioritering i framtagandet av underhållsplaner. Dock lyfts fram att förstudier behöver göras i större omfattning än idag, för att få en bättre kännedom om förhållandena inför aktuella projekt.

Samarbete och planering såväl inom barn- och utbildningsförvaltningen som gentemot, i första hand, genomförandeenheten behöver utvecklas. Vår bedömning är att mycket ansvar idag åvilar rektorerna och att förvaltningen inte är tillräckligt involverade och inte heller kan erbjuda ett tillräckligt stöd till rektorerna.

Vi lämnar med anledning av genomförd granskning följande rekommendationer:

- Prioritera arbetet med översynen av kommunens ekonomistyrning, särskilt avseende investeringar.
- Dokumentera investeringsprocessen i syfte att skapa en mer effektiv och ändamålsenlig process.



Järfälla kommun

Styrning och uppföljning av om- och tillbyggnad samt större reparationer och underhåll

KPMG AB

2019-02-25

- Säkerställ att förstudier genomförs i tillräcklig utsträckning, i syfte att undvika överraskningar i investeringsprojekten vilket kan leda till förseningar och kvalitetsbrister i genomförandet.
- Gränsdragningen i projektfasen behöver ses över. Både internt inom fastighetsavdelningen, inom berörd förvaltning samt mellan fastighetsavdelning och berörd förvaltning.
- Förvaltningarna behöver se över hur dessa på ett bättre sätt kan bidra i att leda och styra dessa projekt ur ett verksamhetsperspektiv.

KPMG, dag som ovan

Kristian Damlin

Kommunal yrkesrevisor

Bo Ädel

Auktoriserad revisor, kundansvarig