

A hand holding a magnifying glass over a row of wooden house models. The background is blurred with bokeh light effects.

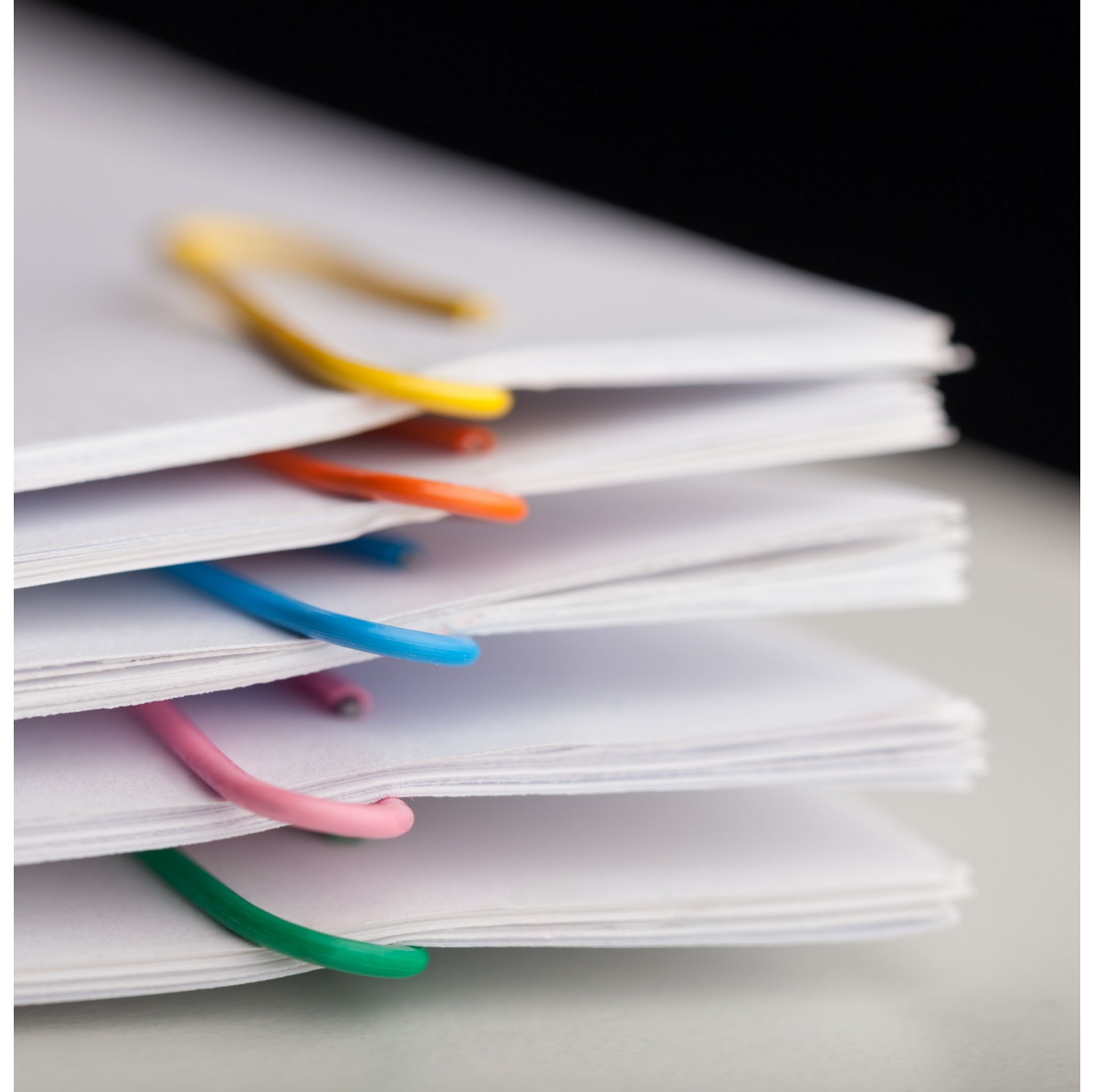
CONECTURA
VERKSAMHETSUTVECKLING

Granskning av lokal försörjnings- processen

Sala kommun

Innehållsförteckning

	Sida
Sammanfattning	3
1. Inledning	6
2. Resultat av granskningen	10
2.1 Styrning av lokalförsörjningsprocessen	11
2.2 Demografiska behov	13
2.3 Anpassning till verksamheternas förutsättningar	14
2.4 Roller och ansvar	15
2.5 Hantering av verksamhet Fastighets underskott	16
3. Slutsatser och rekommendationer	17
Undertecknande	20



Sammanfattning

Denna granskning har genomförts med syfte att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning i Sala kommun, med särskilt fokus på ekonomistyrning och lokalförsörjning riktad till vård- och omsorgsverksamheten samt förskole- och skolverksamheten.

Granskningen visar att det finns formella styrdokument för lokalförsörjningsprocessen, men att dessa i praktiken inte har följts fullt ut. Arbetssätt och processer har under senare tid utvecklats och anpassats efter nya, ännu ej antagna riktlinjer. Det saknas fortfarande en samlad lokalförsörjningsplan, vilket försvårar långsiktig planering och prioritering.

Demografiska behov beaktas i planeringen genom årliga befolkningsprognoser och dialog mellan verksamheter och verksamhet Fastighet, men det saknas en systematisk och dokumenterad process för hur dessa behov integreras i lokalförsörjningsplaneringen. Prioritering av lokalbehov och investeringar sker i praktiken genom dialog och sammanställningar, men det finns behov av att stärka formaliseringen och transparensen i dessa processer.

Roller och ansvar har blivit tydligare genom utvecklingen av nya arbetssätt och etableringen av strategiska forum, men det finns fortfarande behov av ytterligare förtydliganden och dokumentation.

När det gäller hanteringen av underskottet hos verksamhet Fastighet konstateras att det finns analyser och åtgärdsplaner, men att effekterna av dessa varit begränsade under 2025. Flera åtgärder har långsiktig verkan och effekter väntas inom kommande år. De senaste årens betydande underskott, samt brister i budget, prognosarbete och uppföljning, har försvårat en snabb återgång till ekonomi i balans.



Sammanfattning: Slutsats och rekommendationer

Revision är per definition bakåtblickande eftersom revisionen utgår från det som har hänt, de beslut som har fattats och de åtgärder som har vidtagits. Revisionell bedömning görs utifrån, vid tidpunkten för granskningens genomförande, gällande regler och riktlinjer.

Med en strikt revisionell (bakåtblickande) ansats skulle vår slutsats och samlade revisionella bedömning ha varit betydligt mer kritisk. Per revisionsfråga hade bedömningen sannolikt blivit orange eller röd. Vi har i denna rapport dock valt att ta hänsyn till att granskningen genomförts under pågående utvecklingsarbete. Genom att ta hänsyn till det pågående utvecklingsarbetet kan granskningen ge en mer balanserad och konstruktiv bedömning, som både speglar nuläget och ger vägledning för fortsatt förbättring. Detta ökar rapportens relevans och nytta för kommunen.

Det faktum att bedömningen landar på gul för fyra av fem revisionsfrågor ska tolkas mot bakgrund av att det pågående utvecklingsarbetet, enligt vår bedömning, i stor utsträckning innebär att nödvändiga åtgärder antingen påbörjats eller finns planerade.

Slutsats

Utifrån nu gällande styrdokument finns tydliga brister i efterlevnad av styrdokument och formalisering av processer. Vi konstaterar också brister i uppföljning av åtgärder, särskilt vad gäller hanteringen av underskottet hos verksamhet Fastighet.

Kommunstyrelsen har dock påbörjat ett utvecklingsarbete för att stärka styrning, samverkan och ekonomisk kontroll inom lokalförsörjningsprocessen. För att säkerställa en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv lokalförsörjning behöver kommunen skyndsamt fastställa och implementera de nya styrdokumenterna samt säkerställa att processer formaliseras och att uppföljning och prognosarbete stärks.

Revisionsfråga	Bedömning	
1) Beaktas demografisk utveckling och förändrade verksamhetsbehov på ett ändamålsenligt sätt i kommunens lokalförsörjningsplanering?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
2) Finns det rutiner för att bedöma och prioritera lokalbehov utifrån verksamhetens krav och ekonomiska ramar?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
3) Är roller och ansvar tydligt definierade mellan förvaltningar, fastighetsenhet och verksamheter?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
4) Hur följs lokalförsörjningsprocessen upp och utvärderas för att säkerställa att lokalerna används effektivt och att verksamheternas behov tillgodoses?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
5) Finns det analyser och åtgärdsplaner för att komma till rätta med verksamhet Fastighets underskott?	Större avvikelse, bör hanteras	

Sammanfattning: Slutsats och rekommendationer

Samlad revisionell bedömning

Utifrån granskningens syfte gör vi bedömningen att kommunstyrelsen i dagsläget inte har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Mot bakgrund av det pågående utvecklingsarbetet är vår bedömning dock att förutsättningarna för en ändamålsenlig lokalförsörjning successivt är på väg att förbättras.

Sala kommuns lokalförsörjningsprocess visar enligt vår bedömning på flera förbättringsområden. Kommunstyrelsen rekommenderas att prioritera arbetet med att säkerställa en samlad och systematisk styrning av lokalförsörjningsprocessen, med tydliga rutiner, ansvarsfördelning och uppföljning.

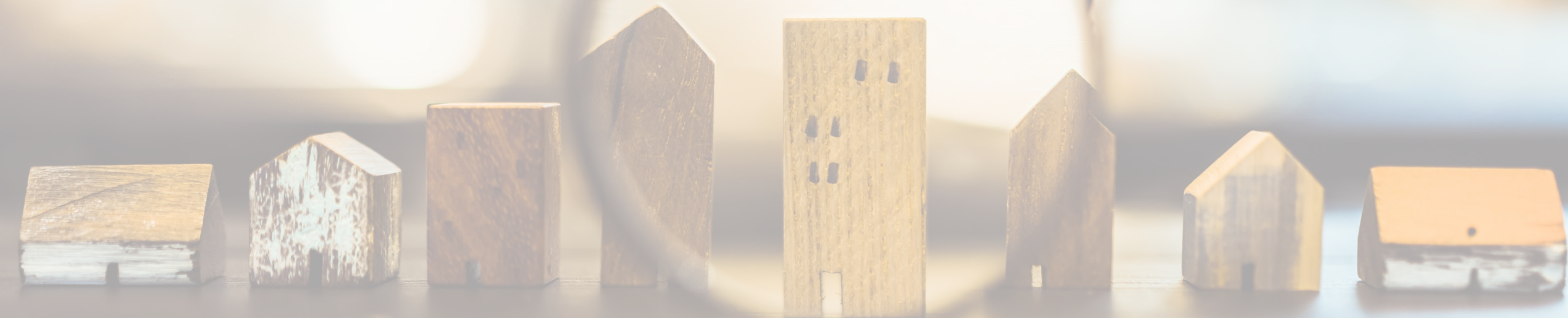
Rekommendationer

Kommunstyrelsen

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att de nya styrdokumenterna skyndsamt fastställs och implementeras. Arbetet med att ta fram lokalbehovsplaner samt en övergripande lokalförsörjningsplan bör prioriteras.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att processer och rutiner dokumenteras och kommuniceras till berörda aktörer.
- Kommunstyrelsen bör utveckla en systematisk och dokumenterad process för hur demografiska förändringar och verksamhetsbehov beaktas i lokalförsörjningsplaneringen.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns tydliga och transparenta rutiner för hur lokalbehov bedöms och prioriteras utifrån verksamheternas krav och ekonomiska ramar.
- Kommunstyrelsen bör ytterligare tydliggöra och dokumentera roller, ansvar och gränsdragningar inom lokalförsörjningsprocessen.

- Kommunstyrelsen bör utveckla rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsprocessen, inklusive återkommande rapportering till kommunstyrelsen.
- Prognosarbetet bör förbättras för att säkerställa att ekonomiska effekter av vidtagna åtgärder kan följas upp och kvalitetssäkras.
- Kommunstyrelsen bör prioritera åtgärder som ger omedelbar effekt på ekonomin hos verksamhet Fastighet, såsom försäljning eller uthyrning av tomställda lokaler och avveckling av kostsamma moduler.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och resurser för att arbeta strategiskt med lokalförsörjningsfrågor, inklusive att rollen som lokalstrateg är tillsatt och har rätt mandat och stöd.

1. Inledning



Bakgrund, syfte och revisionsfrågor

Bakgrund

Conectura har av Sala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med lokalförsörjning genom en fördjupad granskning. Uppdraget ingår i revisionsplan för år 2025.

Kommunens lokalförsörjningsprocess är central för att säkerställa att verksamheterna har ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler för att kunna bedriva sin verksamhet. Verksamhet Fastighet, som organisatoriskt är placerad under kommunstyrelsen, ansvarar för förvaltning och uthyrning av kommunens lokaler till olika verksamheter. Under senare år har verksamhet Fastighet redovisat betydande underskott, vilket påverkar kommunens totala ekonomi negativt.

En välfungerande lokalförsörjningsprocess kräver tydliga rutiner för behovsinventering, långsiktig planering och uppföljning. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av den demografiska utvecklingen, där förändringar i befolkningsstruktur och volymer ställer nya krav på kommunens lokalbestånd. För att möta dessa utmaningar krävs en god samverkan mellan verksamhet Fastighet och verksamheterna, samt att ekonomiska ramar och förutsättningar är kända i god tid.

Bristande framförhållning och otydlig ekonomisk styrning inom lokalförsörjningsprocessen riskerar att leda till ineffektivt resursutnyttjande, svårigheter att prioritera mellan olika lokalbehov samt ökade kostnader för kommunen som helhet.

Mot denna bakgrund finns behov av att granska lokalförsörjningsprocessen.

Avgränsning

Fokus i granskningen ligger på ekonomistyrning inom lokalförsörjningsprocessen. Vidare avgränsas granskningen till att närmare granska lokalförsörjning riktad till vård- och omsorgsverksamheten samt förskole- och skolverksamheten.

Vid tidpunkten för denna gransknings genomförande pågick ett utvecklingsarbete avseende lokalförsörjningsprocessen. I revisionsuppdrag är det grundläggande att bedömningen utgår från gällande regler, riktlinjer och det faktiska läget vid tidpunkten för granskningen. Samtidigt är det viktigt att revisionen bidrar till verksamhetsutveckling och ger ett relevant underlag för förbättringar. I denna granskning har vi valt att beakta det pågående utvecklingsarbetet inom lokalförsörjningsprocessen eftersom rapporten då kan bli ett mer användbart verktyg för kommunstyrelsen och verksamheterna i deras förbättringsarbete. Om granskningen enbart utgår från en strikt bakåtblickande ansats riskerar rapporten att bli mindre relevant för den granskade verksamheten, särskilt när det redan finns tydliga initiativ för att åtgärda identifierade brister.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Granskningen berör följande revisionsfrågor:

- Beaktas demografisk utveckling och förändrade verksamhetsbehov på ett ändamålsenligt sätt i kommunens lokalförsörjningsplanering?
- Finns det rutiner för att bedöma och prioritera lokalbehov utifrån verksamhetens krav och ekonomiska ramar?
- Är roller och ansvar tydligt definierade mellan förvaltningar, fastighetsenhet och verksamheter?
- Hur följs lokalförsörjningsprocessen upp och utvärderas för att säkerställa att lokalerna används effektivt och att verksamheternas behov tillgodoses?
- Finns det analyser och åtgärdsplaner för att komma till rätta med verksamhet Fastighets underskott?

Revisionskriterier, ansvar och metod

Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725)
- Reglementen och arbetsordningar
- Mål och budget
- Interna regelverk och policyer

Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Följande funktioner har intervjuats:

- Verksamhetschef Fastighet
- Ekonomichef
- Chef för Stöd- och serviceenheten inom skolkontoret
- Vård- och omsorgschef



Kvalitetssäkring, prövning av oberoende och bedömningskriterier

Kvalitetssäkring

Rapporten har kvalitetssäkrats i enlighet med Conecturas kvalitetssäkringsrutiner. Rapporten har även faktakontrollerats av för granskningen relevanta personer.

Prövning av oberoende

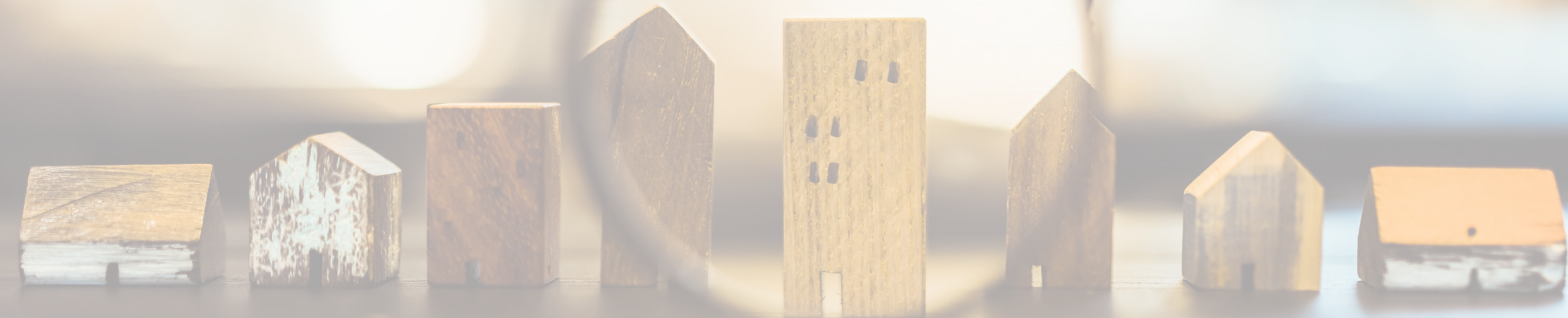
Conectura har i enlighet med SKYREV:s rekommendation nummer 2, provat så att vi är oberoende i uppdraget. Vår bedömning är att det inte finns några hinder för oberoendet. Oberoendeprovningen omfattar egenintresse, självgranskning, partsställning, vänskap/relationer, skrämsel/hot samt övriga hot.

Vår (yrkesrevisorns) bedömningsskala

Bedömningsskalan syftar till att ge en snabb överblick över nuläget i granskad verksamhet. Nackdelen med en bedömningsskala likt denna är att den blir lite trubbig. Utifrån det är det nödvändigt att läsa rapporten för att kunna fånga nyanser och se vad avvikelserna består i.

-
-  **Rött** – Allvarlig avvikelse, bör hanteras skyndsamt
 -  **Orange** – Större avvikelse, bör hanteras
 -  **Gult** – Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid
 -  **Grönt** – Inga noterade avvikelser

2. Resultat av granskningen



2.1 Styrning av lokalförsörjningsprocessen

Iakttagelser

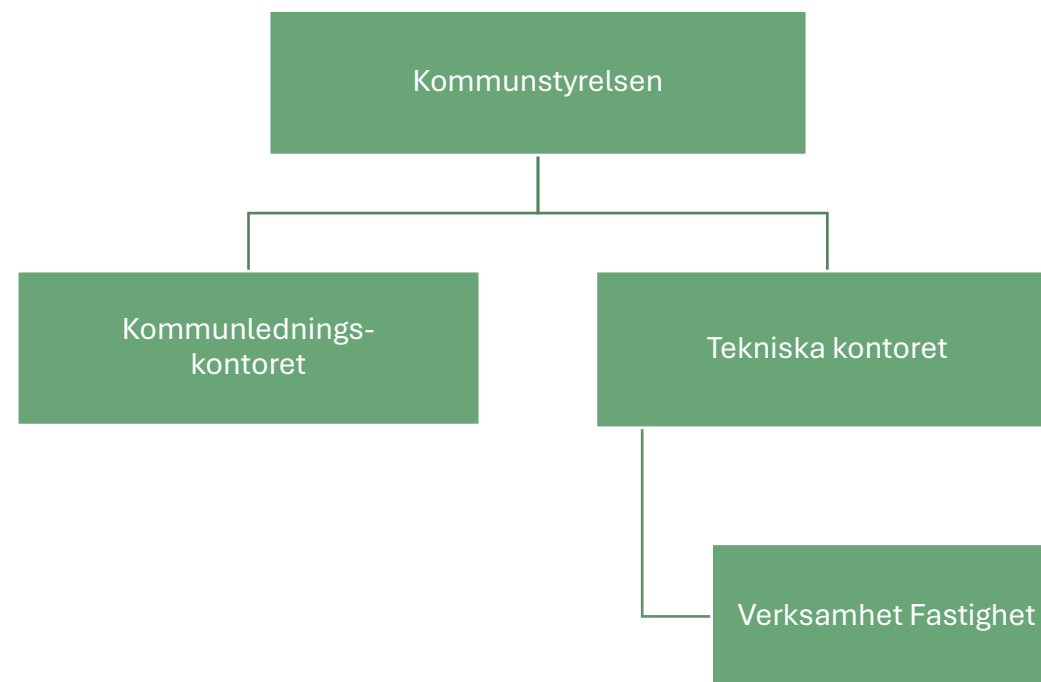
Styrningen av lokalförsörjningsprocessen i Sala kommun utgår formellt från Fastighets- och lokalförsörjningspolicy samt Riktlinje för fastighets- och lokalförsörjning. I praktiken tillämpas dock inte nuvarande riktlinje fullt ut, och flera av de krav och beskrivningar som anges i dokumentet följs inte konsekvent. Arbetssätt och processer har under senare tid delvis anpassats efter de nya styrdokumenterna – Riktlinje för lokalförsörjning och Riktlinje för uthyrning av lokaler – som vid tidpunkten för granskningens genomförande, inte var antagna.

I praktiken har lokalförsörjningsprocessen, enligt våra intervjuer, under flera års tid frångått de formellt beslutade styrdokumenterna. Det uppges bland annat bero på att begrepp inte varit tydligt definierade samt att det i praktiken inte funnits en process som möjliggjort framtagande av de dokument som det ställs krav på. En bidragande orsak till att styrdokumenterna inte följts uppges också vara att det under perioden 2020 till 2022 inte funnits någon lokalstrateg i kommunen.

I januari 2023 anställdes en lokalstrateg som då tillhörde verksamhet Fastighet inom Tekniska kontoret. Se organisationsskiss till höger. OBS! Skissen innehåller endast de delar av organisationen som är relevanta utifrån denna granskning.

I våra intervjuer framförs att rollen som lokalstrateg blev förhållandevis operativ. Våren 2024 gick dock lokalstrategen in som tf. Fastighetschef vilket gav utrymme för ett mer strategiskt grepp kring lokalförsörjningsprocessen.

I februari 2025 skedde rekrytering av verksamhetschef Fastighet varvid den då tillförordnade chefen fick den rollen. Fram till dess hade personen i fråga, enligt våra intervjuer, i praktiken innehaft både rollen som lokalstrateg och rollen som tf. Fastighetschef. Vid tidpunkten för granskningens genomförande pågick en rekryteringsprocess för att tillsätta den vakanta rollen som lokalstrateg.



För att undvika att rollen som lokalstrateg ska bli så operativ som den var tidigare kommer den i fortsättningen att ligga under Kommunledningskontoret i stället för Tekniska kontoret.

2.1 Styrning av lokalförsörjningsprocessen

I dagsläget sker den strategiska styrningen och samordningen av lokalfrågor genom en strategisk fastighetsgrupp, där representanter från kontoren, ekonomi och ledning deltar. Gruppen leds av verksamhetschef Fastighet och sammanträder regelbundet, med fokus på att diskutera och prioritera lokalbehov ur ett kommungemensamt perspektiv. Beslutsmandat och arbetsformer i gruppen har utvecklats successivt och är i praktiken mer anpassade efter de nya riktlinjerna än efter nuvarande styrdokument.

Det är egentligen lokalstrategen som ska leda den strategiska fastighetsgruppen men eftersom den rollen är vakant är det verksamhetschef Fastighet som för tillfället leder gruppen.

Enligt Riktlinje för fastighets- och lokalförsörjning ska det finnas en lokalresursplan som ska ”skapa en samlad och överblickbar plan över kommunens lokalresurser och identifiera behov av verksamhetslokaler. Planen ska även utgöra underlag för prioritering och beslut samt kommunens fortsatta planerings- och budgetarbete.” Utifrån lokalresursplanen ska en lokalförsörjningsplan tas fram.

Som tidigare nämnts efterlevs inte Riktlinje för fastighets- och lokalförsörjning, bland annat genom att lokalresursplan och lokalförsörjningsplan inte tas fram. Enligt den nya, ännu ej antagna riktlinjen för lokalförsörjning, ska respektive kontor ta fram Lokalbehovsplaner, vilka ska utgöra underlag till lokalförsörjningsplanen. Arbetet med att utveckla dessa dokument och tillhörande mallar pågår.

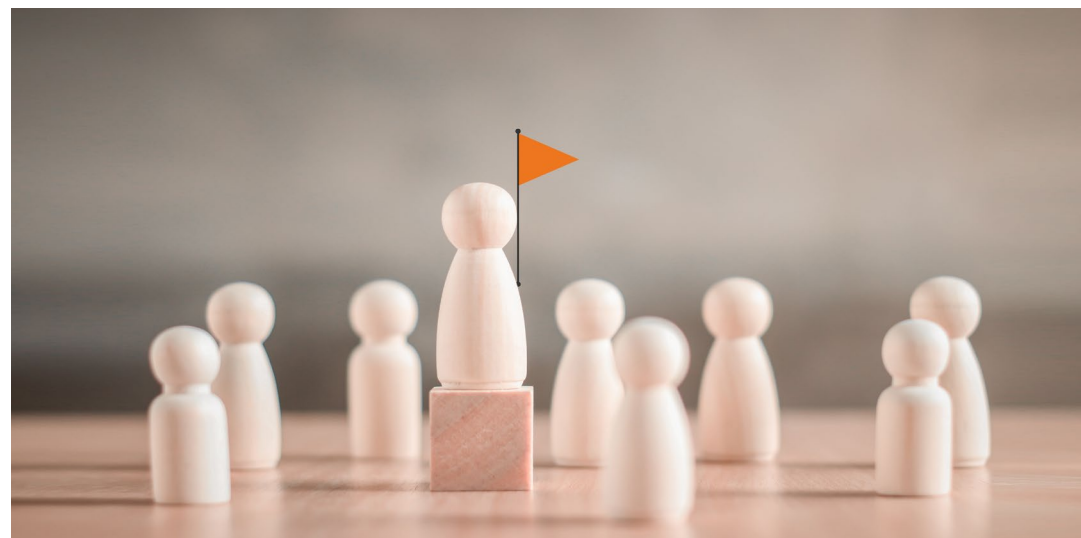
Underlag till investeringsplanering och budgetberedning bygger i dagsläget på dialoger och sammanställningar av behov från verksamheterna, snarare än på formellt fastställda planer.

Uppföljning av lokalförsörjningsprocessen sker genom löpande dialoger mellan verksamheter och verksamhet Fastighet, samt genom återkommande möten i den strategiska fastighetsgruppen. Det finns en ambition att årligen följa upp och utvärdera processen enligt de nya riktlinjerna när dessa antas.

Granskarens kommentarer

Styrningen av lokalförsörjningsprocessen i Sala kommun vilar formellt på antagna styrdokument, men i praktiken har dessa inte följts konsekvent. Det saknas en fungerande process för att ta fram och implementera de dokument som styrdokumenten kräver, såsom lokalresursplan och lokalförsörjningsplan. Under senare tid har arbetssätt och processer delvis anpassats efter ännu ej antagna riktlinjer. Vi ser allvarligt på att befintliga styrdokument inte tillämpats fullt ut under flera år. Men konstaterar samtidigt att det är tydligt att styrningen är under utveckling.

Vi bedömer att det i dagsläget saknas en formell process för att dokumentera och följa upp hur lokalerna används och om verksamheternas behov tillgodoses på ett effektivt sätt. Mot bakgrund av det utvecklingsarbete som pågår och de nya styrdokument som ska antas gör vi dock bedömningen att det finns förutsättningar för en ändamålsenlig utveckling av uppföljningen av lokalförsörjningsprocessen.



2.2 Demografiska behov

Iakttagelser

Som underlag för bedömning av framtida lokalbehov används en tioårig befolkningsprognos som uppdateras årligen. En gemensam befolkningsprognos från Statisticon ligger till grund för dialoger och planering inom samtliga verksamhetsområden. I nuläget sker det dock inte någon systematisk dokumentation av hur demografiska förändringar beaktas i lokalförsörjningsprocessen. Detta eftersom de formella dokument som enligt nuvarande riktlinje ska tas fram, saknas.

Befolkningsprognosen omfattar både total befolkning och specifika åldersgrupper, vilket möjliggör anpassning av lokalbehov för exempelvis skola, förskola och äldreomsorg.

Arbetsättet har under senare tid utvecklats mot att verksamheterna och verksamhet Fastighet tillsammans analyserar demografiska data och diskuterar konsekvenser för lokalbehov, ofta i samband med investeringsplanering och prioritering av åtgärder. Dialoger förs mellan verksamheterna och verksamhet Fastighet för att säkerställa att lokalplaneringen tar hänsyn till förändringar i befolkningsstruktur, geografisk placering och upptagningsområden.

Demografiska behov diskuteras och analyseras i den strategiska fastighetsgruppen, där gemensamma underlag och statistik används för att skapa samsyn och förankring inför investeringsplanering och prioritering av åtgärder.

Kapacitetsutredningar och scenarier används som stöd, men det saknas en formell process för att dokumentera och följa upp demografiska behov enligt nuvarande styrdokument. Arbetet med att ta fram nya mallar och rutiner kommer enligt uppgift tydligare integrera demografiska analyser i lokalförsörjningsprocessen.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har tagit fram ett metodstöd för prognos av behov av särskilda boenden, vilket används i Sala kommun. Metodstödet omfattar de fem stegen Nuläge, Behov, Tillgång, Övriga förutsättningar samt Prognos.

För respektive steg finns ett antal frågeställningar. Om dessa frågeställningar besvaras/belyses på ett heltäckande sätt finns en god grund för träffsäkra prognoser beträffande behov av särskilda boenden.

I våra intervjuer framkommer att man från såväl förskole- och skolverksamheten som från äldreomsorgen upplever att verksamheternas behov beaktas och omhändertas på ett ändamålsenligt sätt i lokalförsörjningsprocessen. I våra intervjuer framförs också att samarbetet mellan verksamheterna/kontoren och verksamhet Fastighet har förbättrats avsevärt under senare år.

Granskarens kommentarer

Kommunen använder en årlig befolkningsprognos som grund för planering av lokalbehov, och det finns en etablerad dialog mellan verksamheter och verksamhet Fastighet kring demografiska förändringar. Dock saknas en formell och systematisk dokumentation av hur demografiska behov beaktas i lokalförsörjningsprocessen, eftersom de styrande dokumenten inte tillämpas. Det finns en ambition att integrera demografiska analyser tydligare i processen, men i nuläget sker detta främst genom informella dialoger och inte genom fastställda planer. Det är positivt att samverkan har förbättrats, men det finns fortfarande utrymme för att stärka den systematiska hanteringen av demografiska behov.

Avsaknad av systematisk dokumentation avseende demografiska behov riskerar enligt vår bedömning bland annat att leda till att beslutsprocessen blir subjektiv och mindre transparent, vilket kan leda till svårigheter att prioritera mellan olika verksamheter.

2.3 Anpassning till verksamheternas förutsättningar

Iakttagelser

Bedömning och prioritering av lokalbehov sker i praktiken genom dialoger mellan verksamheterna och verksamhet Fastighet, samt genom sammanställningar av behov inför investeringsplanering och budgetberedning.

Prioriteringsordningen för investeringar och åtgärder har under senare tid anpassats efter den nya investeringsriktlinjen, som bygger på en modell med tre nivåer: röd (lagkrav och tvingande investeringar), gul (underhåll för att upprätthålla funktion) och grön (ambitionshöjningar och politiska prioriteringar). Denna modell används i praktiken för att sortera och prioritera behov, även om den ännu inte är formellt fastställd i styrdokumentet beträffande lokalförsörjning.

Investeringsbehov och driftkostnadskonsekvenser analyseras och presenteras i samband med budgetberedning och investeringsplanering. Verksamheterna förväntas ta hänsyn till både investerings- och driftkostnader, men enligt våra intervjuer finns det variationer i hur väl detta hanteras och dokumenteras. I våra intervjuer framförs att verksamhet Fastighet för dialog med verksamheterna för att säkerställa att ekonomiska konsekvenser är tydliga.

I granskningen framkommer också att det har funnits utmaningar kring tydligheten i ekonomiska konsekvenser, särskilt vid större projekt och förändringar i lokalbeståndet. Det uppges tidigare ha förekommit att driftkostnader och hyresnivåer blivit överraskningar för verksamheterna, men arbetet ska på senare tid ha utvecklats mot bättre framförhållning och tydligare underlag.

I granskningen framkommer att det i praktiken har funnits brister i information och framförhållning kring internhyror, vilket uppges ha bidragit till verksamhetens underskott mot budget. Delar av hyran har, enligt våra intervjuer, blivit känd först under innevarande budgetår och därmed kommit som en sen överraskning.

Dock framförs att internhyresmodellen och rutiner för hyresjustering är under utveckling och kommer att anpassats efter förslag i nya riktlinjer, bland annat vad gäller tidpunkt för kommunikation och fakturering. Enligt den nya, ännu ej antagna, riktlinjen ska internhyran kommuniceras med nyttjande verksamheter senast i augusti månad inför kommande budgetår. Således pågår ett arbete med att förbättra rutiner och transparens beträffande internhyror.

Granskarens kommentarer

Bedömning och prioritering av lokalbehov sker i praktiken genom dialoger och sammanställningar inför investeringsplanering, men det saknas en formell och transparent process för att säkerställa att verksamheternas behov och ekonomiska ramar alltid beaktas på ett enhetligt sätt. Detta riskerar enligt vår bedömning att leda till att prioriteringar av lokalbehov blir godtyckliga eller att de styrs av tillfälliga intressen, snarare än faktiska behov och ekonomiska förutsättningar. Det försvårar också uppföljning och utvärdering av om lokalförsörjningen faktiskt möter verksamheternas behov.

Den nya investeringsmodellen har enligt vår mening förbättrat förutsättningarna för prioriteringen, men är ännu inte fullt implementerad i och med att de nya styrdokumentet på lokalförsörjningsområdet ännu inte antagits.

Det har tidigare funnits brister i framförhållning och tydlighet kring ekonomiska konsekvenser, särskilt vid större projekt, även om detta har förbättrats på senare tid.

Information och transparens beträffande internhyror har enligt vår bedömning varit bristfällig, vilket försvårat verksamheternas budgetarbete. Den pågående utvecklingen vad gäller rutiner för internhyror och hyresjusteringar är enligt vår bedömning nödvändig. Vi ser positivt på de planerade förändringarna på området men vill samtidigt betona vikten av att utvecklingen fortsätter.

2.4 Roller och ansvar

Iakttagelser

Roller och ansvar i lokalförsörjningsprocessen är definierade i nu gällande styrdokument, men har i praktiken utvecklats och anpassats efter de nya arbetssätt som bygger på de ännu ej antagna styrdokument. Kommunstyrelsen ansvarar för strategisk planering och analys av fastighetsinnehav, lokalförsörjning och lokalnyttjande, samt för att etablera styrdokument och arbetssätt. Nämnderna ansvarar för att årligen besluta om lokalbehovsplaner inom respektive verksamhetsområde, och för att utse lokalsamordnare som företräder verksamheten i lokalfrågor.

Tekniska kontoret, genom verksamhet Fastighet, ansvarar för planering, anskaffning, förvaltning, drift och utveckling av kommunens byggnader, samt för in- och uthyrning av lokaler. Verksamhet Fastighet har mandat att fatta beslut om lokalanvändning utifrån kommunnyttan, och ansvarar för upprättande av internhyresavtal, hyresadministration och hyresdebitering. Nyttjande verksamheter ansvarar för sin lokalanvändning och för att optimera lokalutnyttjandet.

Den strategiska fastighetsgruppen ansvarar för beredning och prioritering av lokalbehov. Framgent kommer gruppen även att ansvara för beredning av lokalförsörjningsplanen. Gruppen fungerar som ett forum för strategiska och kontorsövergripande frågor.

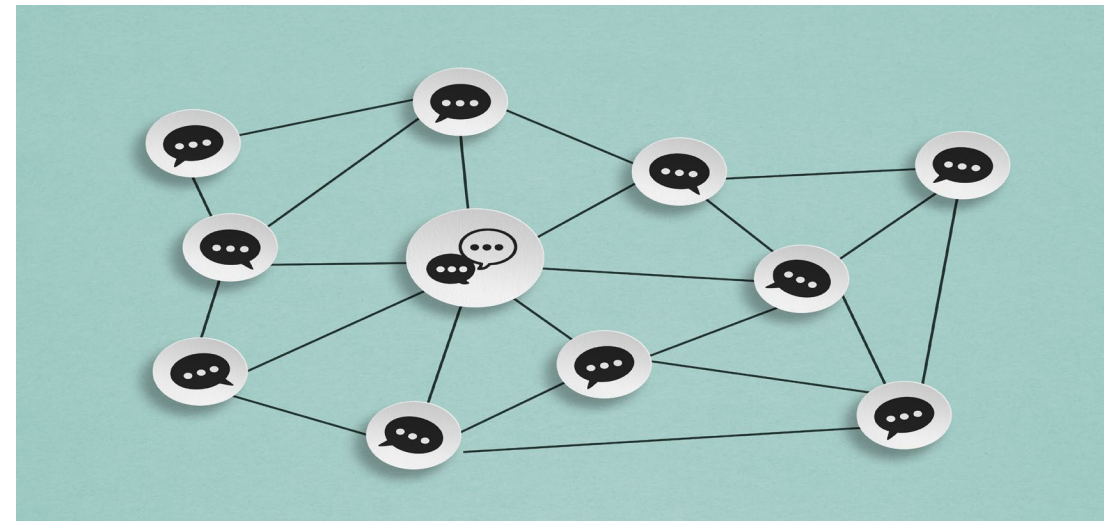
De intervjuade upplever att roller och ansvar i praktiken har blivit tydligare genom utvecklingen av arbetssätt och etableringen av strategiska forum, även om det finns behov av ytterligare förtydliganden i vissa detaljfrågor, exempelvis kring gränsdragning av tekniska och verksamhetsrelaterade arbetsuppgifter. Det uppges finnas en ambition att tydliggöra ansvarsfördelningen och att dokumentera arbetsuppgifter och mandat i nya riktlinjer och rutiner.

Granskarens kommentarer

Roller och ansvar är definierade i styrdokument, men har i praktiken utvecklats och anpassats efter nya arbetssätt och ännu ej antagna riktlinjer. Det finns en tydlig ambition att förtydliga ansvarsfördelningen och att dokumentera arbetsuppgifter och mandat, vilket vi ser positivt på.

Utifrån våra intervjuer uppfattar vi att processen som sådan samt roller, ansvar och gränsdragningar i dag upplevs som tydligare jämfört med tidigare. Vi bedömer dock att det fortsatt finns behov av att tydliggöra gränsdragningar etc.

Den strategiska fastighetsgruppen har enligt vår bedömning bidragit till ökad tydlighet och samverkan, men det finns behov av att säkerställa att roller och ansvar är tydligt dokumenterade och kommunicerade i hela organisationen.



2.5 Hantering av verksamhet Fastighets underskott

Iakttagelser

Verksamhet Fastighet har under senare år haft ett underskott, vilket till stor del har varit relaterat till kostnader för evakueringslokaler, rivningar och återställning efter extraordinära händelser, samt en differens mellan hyresintäkter och driftkostnader för kommunens fastigheter. Nuvarande riktlinje för fastighets- och lokalförsörjning anger vissa principer för hantering av kostnader och budget, men i praktiken har arbetet med att komma till rätta med underskottet utgått från interna analyser, genomlysning av hyresprocessen och anpassning av rutiner efter de ännu ej antagna styrdokumenterna.

Inom ramen för ärendet "Budget i balans" har underskottet hos verksamhet Fastighet varit en central del under 2025. Åtgärder som vidtagits inkluderar översyn av hyresavtal, fakturering, internhyresmodell och serviceavtal, samt synliggörande av kostnader för tomställda lokaler, evakueringslokaler och extraordinära händelser. Åtgärderna är dokumenterade och återrapporteras löpande. Dock saknas det en formell process för dokumentation och uppföljning enligt nuvarande riktlinje.

Verksamhet Fastighet arbetar aktivt med avyttring av fastigheter, optimering av lokalbeståndet och utveckling av ekonomiska uppföljningsverktyg.

Arbetet med att komma i balans fortsätter, med ambitionen att nå ekonomi i balans inom verksamhet Fastighet under 2026. Genomlysningen av hyresprocessen och implementeringen av nya system och rutiner har bidragit till ökad transparens och kontroll över kostnader och intäkter. Uppföljning sker löpande och åtgärdsplaner revideras vid behov.

Granskarens kommentarer

Vi konstaterar att det finns analyser och åtgärdsplaner för att hantera verksamhet Fastighets underskott. Åtgärdernas ekonomiska effekter har uppskattats och redovisats, med återkommande uppföljning och rapportering till kommunstyrelsen.

De beslutade åtgärderna har enligt vår bedömning varit relevanta men effekterna har varit begränsade under 2025 och flera åtgärder har långsiktig verkan snarare än omedelbar. Åtgärder som försäljning av fastigheter, avveckling av moduler samt omförhandling av avtal kräver tid innan full effekt uppnås.

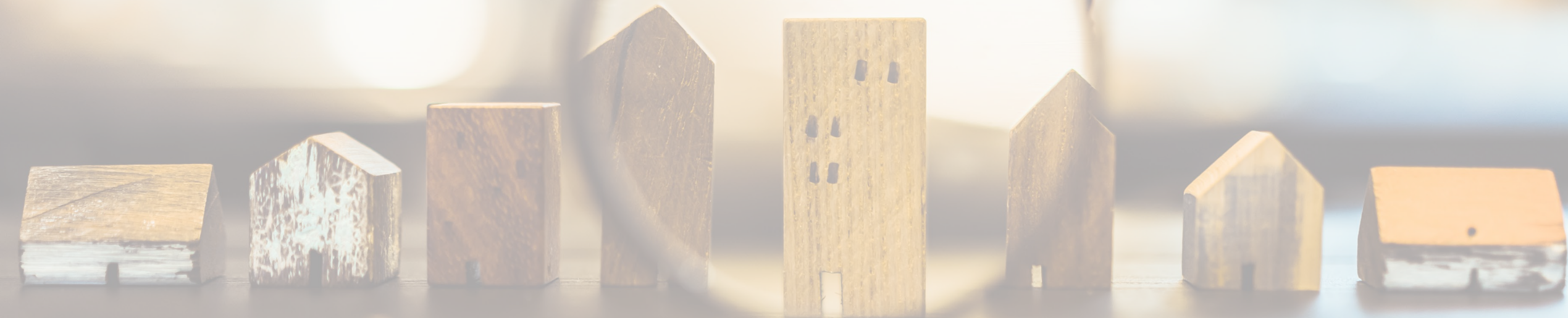
Av underlagen vi tagit del av framgår det att det har funnits brister i prognosarbete och i vissa fall har åtgärder och effekter varit svåra att kvalitetssäkra, vilket påverkat styrningen negativt. Vi konstaterar därmed att det har funnits svårigheter att snabbt vända underskottet, delvis på grund av åtgärdernas karaktär och delvis på grund av brister i styrning och uppföljning.

Exempel på åtgärder som enligt vår mening skulle kunna ha bidragit till att snabbare hantera underskottet:

- Tidigare ta fram och implementera en samlad lokalförsörjningsplan.
- Säkerställa bättre prognosarbete och ekonomistyrning.
- Snabbare verkställa vissa åtgärder, t.ex. försäljning av tomställda lokaler och avveckling av moduler.

Sammantaget bedömer vi att det finns en struktur för analys och åtgärdsplanering, men att genomförandet och uppföljningen behöver stärkas för att säkerställa snabbare och mer varaktiga resultat.

3. Slutsats och rekommendationer



3 Slutsats och rekommendationer

Revision är per definition bakåtblickande eftersom revisionen utgår från det som har hänt, de beslut som har fattats och de åtgärder som har vidtagits. Revisionell bedömning görs utifrån, vid tidpunkten för granskningens genomförande, gällande regler och riktlinjer.

Med en strikt revisionell (bakåtblickande) ansats skulle vår slutsats och samlade revisionella bedömning ha varit betydligt mer kritisk. Per revisionsfråga hade bedömningen sannolikt blivit orange eller röd. Vi har i denna rapport dock valt att ta hänsyn till att granskningen genomförts under pågående utvecklingsarbete. Genom att ta hänsyn till det pågående utvecklingsarbetet kan granskningen ge en mer balanserad och konstruktiv bedömning, som både speglar nuläget och ger vägledning för fortsatt förbättring. Detta ökar rapportens relevans och nytta för kommunen.

Det faktum att bedömningen landar på gul för fyra av fem revisionsfrågor ska tolkas mot bakgrund av att det pågående utvecklingsarbetet, enligt vår bedömning, i stor utsträckning innebär att nödvändiga åtgärder antingen påbörjats eller finns planerade.

Slutsats

Utifrån nu gällande styrdokument finns tydliga brister i efterlevnad av styrdokument och formalisering av processer. Vi konstaterar också brister i uppföljning av åtgärder, särskilt vad gäller hanteringen av underskottet hos verksamhet Fastighet.

Kommunstyrelsen har dock påbörjat ett utvecklingsarbete för att stärka styrning, samverkan och ekonomisk kontroll inom lokalförsörjningsprocessen. För att säkerställa en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv lokalförsörjning behöver kommunen skyndsamt fastställa och implementera de nya styrdokumenten samt säkerställa att processer formaliseras och att uppföljning och prognosarbete stärks.

Revisionsfråga	Bedömning	
1) Beaktas demografisk utveckling och förändrade verksamhetsbehov på ett ändamålsenligt sätt i kommunens lokalförsörjningsplanering?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
2) Finns det rutiner för att bedöma och prioritera lokalbehov utifrån verksamhetens krav och ekonomiska ramar?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
3) Är roller och ansvar tydligt definierade mellan förvaltningar, fastighetsenhet och verksamheter?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
4) Hur följs lokalförsörjningsprocessen upp och utvärderas för att säkerställa att lokalerna används effektivt och att verksamheternas behov tillgodoses?	Mindre avvikelse, bör noteras och hanteras i samband med annan revidering eller i mån av tid	
5) Finns det analyser och åtgärdsplaner för att komma till rätta med verksamhet Fastighets underskott?	Större avvikelse, bör hanteras	

3 Slutsats och rekommendationer

Samlad revisionell bedömning

Utifrån granskningens syfte gör vi bedömningen att kommunstyrelsen i dagsläget inte har en tillräcklig styrning och kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig lokalförsörjning. Mot bakgrund av det pågående utvecklingsarbetet är vår bedömning dock att förutsättningarna för en ändamålsenlig lokalförsörjning successivt är på väg att förbättras.

Sala kommuns lokalförsörjningsprocess visar enligt vår bedömning på flera förbättringsområden. Kommunstyrelsen rekommenderas att prioritera arbetet med att säkerställa en samlad och systematisk styrning av lokalförsörjningsprocessen, med tydliga rutiner, ansvarsfördelning och uppföljning.

Rekommendationer

Kommunstyrelsen

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att de nya styrdokumenterna skyndsamt fastställs och implementeras. Arbetet med att ta fram lokalbehovsplaner samt en övergripande lokalförsörjningsplan bör prioriteras.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att processer och rutiner dokumenteras och kommuniceras till berörda aktörer.
- Kommunstyrelsen bör utveckla en systematisk och dokumenterad process för hur demografiska förändringar och verksamhetsbehov beaktas i lokalförsörjningsplaneringen.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns tydliga och transparenta rutiner för hur lokalbehov bedöms och prioriteras utifrån verksamheternas krav och ekonomiska ramar.
- Kommunstyrelsen bör ytterligare tydliggöra och dokumentera roller, ansvar och gränsdragningar inom lokalförsörjningsprocessen.

- Kommunstyrelsen bör utveckla rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av lokalförsörjningsprocessen, inklusive återkommande rapportering till kommunstyrelsen.
- Prognosarbetet bör förbättras för att säkerställa att ekonomiska effekter av vidtagna åtgärder kan följas upp och kvalitetssäkras.
- Kommunstyrelsen bör prioritera åtgärder som ger omedelbar effekt på ekonomin hos verksamhet Fastighet, såsom försäljning eller uthyrning av tomställda lokaler och avveckling av kostsamma moduler.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och resurser för att arbeta strategiskt med lokalförsörjningsfrågor, inklusive att rollen som lokalstrateg är tillsatt och har rätt mandat och stöd.



Undertecknande

Granskningen är genomförd i enlighet med SKYREV:s rekommendationer och vägledningar, samt God revisionssed i kommunal verksamhet. Rapporten är internt kvalitetssäkrad i enlighet med Conecturas kvalitetsledningssystem samt faktakontrollerad av ett urval av de personer som har bistått med information till granskningen.

Örebro 2026-01-19

Per Naarttijärvi

*Certifierad kommunal revisor
Uppdragsansvarig*

Andreas Wendin

*Kommunal verksamhetsrevisor
Granskare*



CONECTURA

VERKSAMHETSUTVECKLING