

Granskning av kostnadseffektivisering av de kommunala fastigheterna

Telge Fastigheter



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Kostnadseffektivitet och energieffektivitet i fastigheter - offentliga styrmedel för integrering av klimat och energipolitik.....	4
2.1.1	EU:s Taxonomiregelverk för att underlätta beslutsfattande kring hållbara ekonomiska investeringar	5
2.2	Bakgrund till granskningen.....	5
2.3	Syfte och revisionsfrågor	6
2.4	Revisionskriterier	6
2.5	Genomförande och avgränsning	7
3.	Utgångspunkter för granskningen - bedömningsgrund och revisionskriterier	8
3.1	Kommunallagen (2017:725).....	8
3.2	Telge Fastigheters ägardirektiv 2023-2025	9
3.3	Ramavtal mellan Telge Fastigheter AB och Södertälje kommun med tilläggsavtal	9
3.4	Mål och budget 2023-2025	9
3.4.1	Fastighetskostnader per kostnadslag	10
3.5	Övriga styrdokument och annan bedömningsgrund	11
3.5.1	Finansiell och miljömässig hållbarhet	11
3.5.2	Investeringspolicy	11
3.5.3	Bästa praxis som bedömningsgrund	11
4.	Styrning av fastighetsförvaltning i Södertälje	14
4.1	Roller och ansvar	14
4.1.1	Lokalförsörjning i en ny process.....	14
4.2	Mål	15
4.2.1	Miljö- och hållbarhetsmål	15
4.2.2	Målbild utifrån ägardirektiv och bolagets vision	15
4.3	Incitament för kostnadseffektivisering	16
4.3.1	Hyresnivån bestäms enligt självkostnadsprincipen	16
4.3.2	Att lånefinansiera investeringar drabbar inte bolagets balans och resultatberäkning.	17
4.4	Vår bedömning	17
5.	Kostnadsanalyser	19
5.1	Analys och inventering av bolagets befintliga fastighetsbestånd	19
5.2	Analys av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling inför nybyggnationer.	20
5.2.1	Fyrstegsprincipens steg är inte praktiskt införda.....	20
5.2.2	Livscykelanalys - avvägning mellan kostnader i inköp och förvaltning.....	20
5.3	Vår bedömning	21
6.	Underlag och analys för energieffektivisering	22
6.1	Elproduktion.....	22
6.2	Energisparåtgärder	22
6.3	Bolagets arbete med certifiering	23
6.4	Vår bedömning	23
7.	Förebyggande arbete för att minimera drifts- och underhållskostnader	25
7.1	Gränsdragningslista - central för ansvarsfördelning för underhåll mellan Telge Fastigheter och hyresgäster	25
7.2	Potentialen för effektiviseringsvinster av informationsinsamling och övervakning	26
7.3	Vår bedömning	27
8.	Åtgärder för att minimera tomma lokaler i bolagets fastighetsbestånd	28
8.1	Dolda vakanser i kommunens fastigheter	28
8.2	Vår bedömning	29
	Svar på revisionsfrågor	30
9.	Bilaga	32
	Källförteckning	32

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av lekmanarevisorerna granskat Telge Fastigheters arbete med kostnadseffektivisering av de kommunala verksamhetslokalerna. Vår sammanfattande bedömning är att bolaget i huvudsak säkerställt ett ändamålsenligt arbete med kostnadseffektivisering av de kommunala fastigheterna. Däremot behöver kommunövergripande processer, struktur och incitament förbättras då de inte fullt ut stödjer ett ändamålsenligt arbete i sin helhet.

Telge Fastigheter äger och förvaltar fastigheter för kommunal verksamhet i Södertälje kommun. Bolaget har som mål att tillhanda kostnadseffektiva lokaler och på ett kostnadseffektivt sätt arbeta med fastighetsnära servicetjänster till kommunförvaltningen. Dessutom ska bolaget arbeta aktivt med energieffektivisering.

Vi bedömer att bolaget i huvudsak har antagit mål för minimering av drift och underhållskostnader för fastigheterna. Bolagets analyser av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling för såväl befintliga som nyproducerade fastigheter är i huvudsak ändamålsenliga. Den pågående inventeringen av underhållsbehov i fastighetsbeståndet är en viktig del i att uppdatera behoven. Dock är det viktigt att hyresgästerna engageras tillräckligt i processen. Vad gäller kapitalkostnader kommer kommande investeringskrav härrörande från EU-lagstiftning att påverka kapitalkostnaderna.

Vad gäller bolagets arbete med energieffektivisering är en rad åtgärder vidtagna, dock bedömer vi att åtgärderna skulle vinna på en större samordning och helhetsgrepp.

När det gäller incitament för att hålla nere fastighetskostnader gör självkostnadsprincipen med full kostnadstäckning för verksamheterna att varken bolaget eller hyresgästerna vinner på ett effektivt lokalutnyttjande eller minskade kostnader.

Den nya lokalförsörjningsprocessen i Södertälje syftar till att tydliggöra ansvar och möjliggöra samordning. Dock är det för tidigt att göra en bedömning huruvida målsättningarna uppfylls. Det finns också osäkerheter kring relationen enligt den s k gränsdragningslistan som beskriver ansvaret mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Vakanser utgör en liten del av bolagets totala fastighetsbestånd. Det arbete som pågår för att minimera vakanser i fastighetsbeståndet behöver dock stärkas. Det finns ett flertal dolda vakanser och hyresgästerna deltar inte i diskussioner kring åtgärder. Det saknas ett strukturerat samarbete mellan bolaget och hyresgästerna.

Vi lämnar följande rekommendationer:

Till Bolagsstyrelsen:

- ▶ Arbeta med klimatmål i ett helhetsperspektiv, se till att hantera enkla åtgärder så som att undermätning/uppdelning mellan verksamhetsel och fastighetsel sker för alla fastigheter.
- ▶ Besluta om mål som specifikt avser kostnadseffektivisering, utifrån ansvar enligt ägardirektiv.
- ▶ Säkerställ att en ändamålsenlig rollfördelning avseende kostnadseffektivisering inkluderas i kommande nytt ramavtal mellan bolaget och kommunen.
- ▶ Säkerställ att information från pågående underhållsinventering uppdateras löpande så att en ny generell inventering inte blir nödvändig igen. Fastställ nyckeltal för bedömning av fastigheters beskaffenhet.
- ▶ Säkerställ att hyresgäster är engagerade i en tillräcklig grad i framtagandet av underhållsplaner och effektivisering av lokalanvändning så att verksamhetsmässiga

såväl som tekniska aspekter finns med i planerna. I detta ingår att ge tydligare riktlinjer kring ansvarsfördelning mellan fastighetsägare och hyresgäst avseende underhåll och minimering av vakanser.

- ▶ Helhetsbedömningar avseende energieffektivisering bör övervägas. Vidare bör taxonomins påverkan på Telge Fastigheter utredas och värderas. Vissa åtgärder kommer vara än mer gynnade i framtiden, ofta prioriterade på EU-nivån.

Till Kommunstyrelsen:

- ▶ Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer tydliggöra incitament för verksamheterna att minska på lokalkostnaderna.
- ▶ Fyrstegsprincipen bör poängteras redan i första stegen i lokalresursplaneringen, inte minst för att dolda vakanser ska finnas med i diskussionerna kring optimering av lokalanvändning.

2. Inledning

I 11 kap. 1 § kommunallagen anges målet för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner vilket innebär ett krav på en god ekonomisk hushållning i verksamheten. Kravet på en god ekonomisk hushållning omfattar kommunens eller regionens verksamhet samt den verksamhet som bedrivs genom hel- och delägda kommunala bolag samt kommunala stiftelser och föreningar. Vad som utgör god ekonomisk hushållning anges inte i lagen, däremot ges exempel i förarbetena till kommunallagen.

Att vårda och underhålla fastigheter och andra tillgångar samt en effektiv organisation för förvaltningen är exempel. Inflationen i Sverige och omvärlden är högre än den varit på många år och kommunernas kostnader stiger. En betydande del av flera kommuners kostnader är fastighetskostnader och även dessa ökar på många håll.

Byggpriserna i kommunerna har ökat kraftigt under senaste året. Byggekostnadsindex för 2022 är 15,6 procent. Den fastställda principen för självfinansiering av kommunala investeringar sätts också på prov när kommuner på grund av annalkande lågkonjunktur pressas av vikande skatteintäkter och ökande kostnader. Detta kan leda till en ökad försiktighet och hårdare prioritering av investeringsplanerna. Dock kvarstår flera underliggande investerings- och underhållsbehov i det kommunala fastighetsbeståndet som på många håll i Sverige huvudsakligen byggdes på 1960- och 70-talen.

Under 2020 stod bygg och fastighetssektorn för ungefär 21 procent av Sveriges totala årliga utsläpp av växthusgaser. De aktiviteter inom fastigheter som genererar mest utsläpp är fastighetsförvaltning (inkl. renovering, om och tillbyggnad och övrig fastighetsförvaltning) som står för drygt hälften av sektorns utsläpp. Nybyggnation stod för knappt en femtedel och uppvärmning för en fjärdedel.

2.1 Kostnadseffektivitet och energieffektivitet i fastigheter - offentliga styrmedel för integrering av klimat och energipolitik

Det finns och har under en lång tid funnits en rad offentliga styrmedel som syftar till att effektivisera energianvändning i kommuner. För att samtidigt uppnå kostnadseffektivisering har staten sett ett behov av att inrätta styrmedel för att överbrygga exempelvis marknadsmisslyckanden och att teknikutvecklarna och användarna inte har samma förståelse och uppfattning om teknikutveckling. Den outnyttjade potential som finns för kostnadseffektiv energieffektivisering beror enligt Energimyndigheten¹ och andra bedömare² exempelvis på att energipriserna inte fullt ut återspeglar negativa externa effekter, höga transaktionskostnader och bristande kunskaper och osäkerhet kring ny teknik.

Redan 1977 beslutades en lag för kommunal energiplanering.³ En kommun har flera sätt att, genom sitt fastighetsinnehav, styra tillförsel, distribution och användning av energi. Den energiplanering som kommuner är ålagda att göra enligt lagen ska innehålla vilka åtgärder som kommunen avser att vidta som påverkar energiförbrukning och

¹ Bl a i *Aspekter på vita certifikat-mot bakgrund av nya förutsättningar och erfarenheter*, ER 2015:11

² Jonas Eriksson, *Perspektiv på energikrisen: En gemensam marknad med decentraliserade lösningar*, Sieps 2022

³ Lag (1977:439)

energitillförsel. Sedan 2018 finns dessutom ett tillägg i lagen att om en plan som upprättas kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en strategisk miljöbedömning göras.⁴

Vid sidan om energi och koldioxidskatter har dagens styrmedel mer främjande karaktär, aktörer ska öka sin kunskap om sin energianvändning och om möjliga energieffektiviserande åtgärder

Utvecklingen har därför gått mot att miljö/klimat och energipolitik går hand i hand och styrmedel och målsättningar är i stor utsträckning avhängiga EU-mål på området.

2.1.1 EU:s Taxonomiregelverk för att underlätta beslutsfattande kring hållbara ekonomiska investeringar

Den 12 juli 2020 trädde EU:s nya taxonomiregelverk avseende gröna investeringar i kraft. Taxonomin är en ny lagstiftning och klassificeringssystem för hållbara investeringar.

Det övergripande syftet med taxonomin är att nå Parisavtalets mål om klimatneutralitet till 2050. Taxonomin är ett grönt klassificeringssystem som översätter EU:s miljömål i ett antal kriterier som krävs för att investeringen ska anses som miljömässigt hållbar.

Bygg och fastigheter omfattas av taxonomin och företag har också krav på sig att ta fram hållbarhetsrapportering. För byggnader handlar det om att investerare ska kunna använda satta kriterier för att bedöma vilka befintliga byggnader som ska anses gröna vid utlåning och finansiering. Fastigheter med energiklass A samt de 15 procent mest energieffektiva fastigheterna i varje land klassas som taxonomiförenliga.

Fastighetsägarna har tillsammans med företrädare för fastighetsbranschen utifrån tillgänglig statistik för energideklarationer slagit fast gränsvärdet. Gränsvärdet omfattar byggnader uppförda före 31 december 2020 och uttrycks som primärenergital, som beskriver byggnadens energiprestanda, enligt Boverkets byggregler.

Kostnads och energieffektivisering på fastigheter påverkas sålunda av olika politiskt initierade incitament för att nå övergripande klimat och miljömål.

2.2 Bakgrund till granskningen

Telge Fastigheter AB äger och förvaltar fastigheter för kommunal verksamhet i Södertälje kommun. Enligt avtalet mellan Södertälje kommun och Telge Fastigheter ska hyressättning för kommunala fastigheter baseras på självkostnadsprincipen, där självkostnad innefattar bland annat kapital-, drift- och underhållskostnader. Kostnaden för bolagets fastigheter har således stor inverkan på kommunens ekonomiska situation. Exempelvis uppgår lokalkostnader för en skola enligt uppgift till 30-40 procent av skolans budget.

Revisorerna genomförde 2021 en granskning av lokalförsörjningsprocessen i Södertälje kommun. I granskningen framkom att det saknas uppföljning av lokalkostnader och lokalutnyttjande inom lokalförsörjningsprocessen samt att det inte finns något systematiskt arbetssätt för att säkerställa en god effektivitet i kommunens lokalutnyttjande.

Av Telge Fastigheters ägardirektiv för 2022-2024 framgår att Telge Fastigheter ska tillhandahålla kostnadseffektiva lokaler för kommunens verksamheter och att bolaget i samråd med kommunförvaltningen på ett kostnadseffektivt sätt ska tillmötesgå de behov på fastighetsnära servicetjänster som kommunförvaltningen har. Därutöver framgår bland annat att energieffektiva lösningar ska eftersträvas vid ny- och tillbyggnationer.

⁴ Lag (2017:1031)

Utifrån dessa omständigheter har lekmannarevisorerna beslutat genomföra en fördjupad granskning av Telge Fastigheters arbete med kostnadseffektivisering av de kommunala fastigheterna.

2.3 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge lekmannarevisorerna underlag för att bedöma om Telge Fastigheter AB säkerställt ett ändamålsenligt arbete med kostnadseffektivisering av de kommunala fastigheterna.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Har bolaget antagit mål för minimering av drifts- och underhållskostnader för dess fastigheter?
- ▶ Genomförs en ändamålsenlig analys av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling inför nybyggnationer, inklusive drifts- och underhållskostnader samt kapitalkostnader?
- ▶ Genomförs en ändamålsenlig analys och inventering av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling för bolagets befintliga fastighetsbestånd, inklusive drifts- och underhållskostnader samt kapitalkostnader?
- ▶ Har bolaget vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa energieffektivitet i dess fastighetsbestånd?
 - Vilka åtgärder har vidtagits för att minimera uppvärmningskostnader på lång sikt?
 - Vilka åtgärder har vidtagits för att minimera elektricitetskostnader på lång sikt?
- ▶ Har bolaget säkerställt ett förebyggande arbete för att minimera drifts- och underhållskostnader på lång sikt?
- ▶ Finns tillräckliga incitament för bolaget att hålla nere fastighetskostnader?
- ▶ Är roller och ansvar mellan kommunen som beställare och Telge Fastigheter som utförare ändamålsenliga avseende effektivitet och kvalitet?
- ▶ Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att minimera tomma lokaler i bolagets fastighetsbestånd?

2.4 Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Telge Fastigheters ägardirektiv 2023-2025
- ▶ Telge Fastigheters bolagsordning
- ▶ Ramavtal mellan Telge Fastigheter AB och Södertälje kommun med tilläggsavtal
- ▶ Mål och budget 2023-2025
- ▶ Investeringspolicy (beslutad 2020)

Vidare informeras bedömningar kring ändamålsenlighet avseende energieffektivisering bland annat utifrån bästa praxis. Denna utgörs av en sammanställning av information från intervjuer med experter inom området och utredningar från relevanta aktörer.

2.5 Genomförande och avgränsning

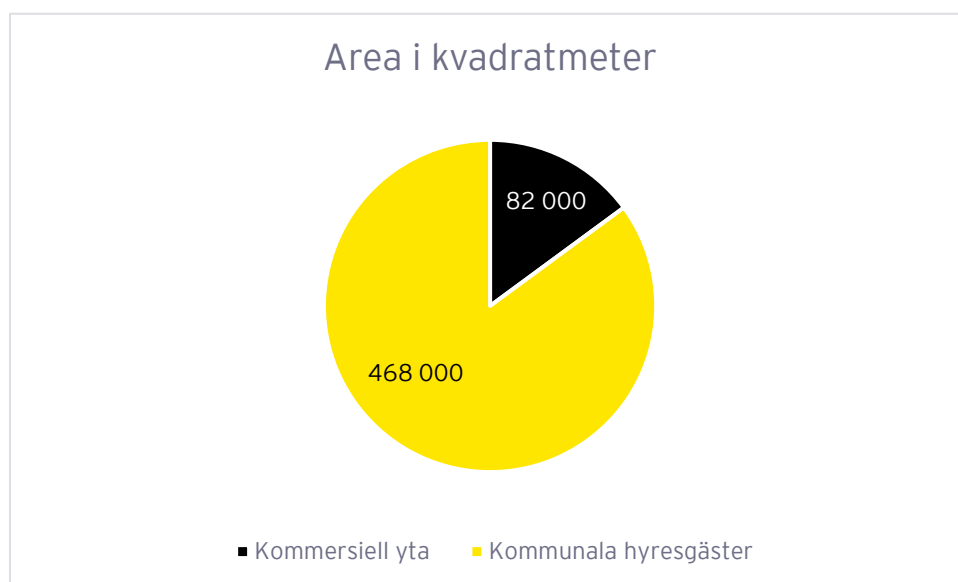
Granskningen avser Telge Fastigheter AB.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med tjänstepersoner inom ledningen på bolaget samt ansvariga för lokalfrågor inom det kommunala socialkontoret, omsorgskontoret och utbildningskontoret. Dokumentstudierna innefattar bland annat bolagets affärsplaner för 2022 och 2023 samt ett exceldokument benämnt *Målbild 2022* beslutat av bolagsledningen. Granskningen avser 2023 men dokument från 2022 beaktas också då kostnadseffektiviseringsarbete ofta är långsiktigt och dessa informerar om vilka åtgärder som har vidtagits under tidigare år.

3. Utgångspunkter för granskningen - bedömningsgrund och revisionskriterier

Telge Fastigheter äger och förvaltar de kommunala verksamhetslokalerna i Södertälje kommun. Det finns också kommunägda verksamhetslokaler som Telge Fastigheter inte har rådighet kring. Vanligtvis är dessa kultur och fritidslokaler. Ett exempel är Järna Ishall. Av *Reglemente för kommunstyrelsen och nämnderna* framgår att kommunstyrelsens och nämndernas inhyrning av lokaler ska gå genom Telge Fastigheter AB.

Av *Affärsplan Telge Fastigheter koncern 2023-2027* framgår att Telge Fastigheter äger 200 objekt med en total area på 550 000 kvadratmeter. Av dessa är cirka 82 000 kvadratmeter kommersiell yta med marknadshyra. 468 000 kvadratmeter används av kommunala hyresgäster med självkostnadshyra.



I bolagets bestånd finns bland annat lokalerna för kommunens 21 kommunala grundskolor och fyra kommunala gymnasieskolor samt tio kommunala vård- och omsorgsboenden.

3.1 Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagen 3 kap 11 § framgår att kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag. Vidare framgår av 10 kap 1 § att fullmäktige får, om det inte i lag eller annan författning anges, att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person.

Av kommunallagen 6 kap 6 § framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Detsamma gäller när skötseln av kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Telgekoncernen med elva dotterbolag hanterar elförsäljning, bostäder, kommersiella och offentliga lokaler, el- och fjärrvärmenät, stadsnät, vatten och avlopp, hamn, återvinning, krafthandel, science center med mera. Utöver detta äger Telge AB andelar i intressebolag för fastighetsutveckling, VA frågor samt värme och elproduktion.

3.2 Telge Fastigheters ägardirektiv 2023-2025

Generella ägardirektiv för bolagskoncernen är en del av den kommunala organisationen. Dessa omfattar hela koncernen, inklusive dotterbolagen och således även Telge Fastigheter AB. Bolagen ska följa de, av kommunfullmäktige utfärdade, ägardirektiv, antagna av bolagsstämman. Telgekoncernen ska förvaltas med krav på effektivitet, god ekonomisk avkastning och uppfyllelse av de mål som ägaren ålägger bolagen. Genom ett gott samarbete inom Telgekoncernen och tillsammans med förvaltningen ska bolagen arbeta för att hitta de bästa lösningarna för Södertälje kommuns invånare och näringsliv. Samtliga bolags agerande ska bidra till en hållbar samhällsutveckling ur ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt perspektiv. Telgekoncernen ska präglas av ett offensivt hållbarhetstänkande och aktivt verka för att uppnå kommunens mål inom området.

Av bolagets ägardirektiv för 2023-2025 framgår att Telge Fastigheter AB har som föremål för sin verksamhet att bland annat äga och förvalta fastigheter och tomträtter för kommersiella lokaler samt andra anläggningar såsom skolbyggnader, service-, idrotts- och kulturanläggningar med mera samt därmed förenlig verksamhet.

Telge Fastigheter ska äga och förvalta kommunkoncernens fastigheter för den kommunala förvaltningen.

Vidare framgår av ägardirektiven specifika direktiv för bolaget bland annat:

- ▶ Telge Fastigheter ska, till självkostnad, tillhandahålla kostnadseffektiva lokaler för kommunens verksamheter samt i samverkan med kommunen aktivt medverka till en rationell och effektiv lokalförsörjning.
- ▶ Telge Fastigheter ska, i samarbete med relevanta aktörer, arbeta förebyggande för att minimera bränder och skadegörelse och för att öka tryggheten.
- ▶ Telge Fastigheter ska i samråd med kommunförvaltningen på ett kostnadseffektivt sätt tillmötesgå de behov på fastighetsnära servicetjänster som kommunförvaltningen har i både egna och förhyrda verksamhetslokaler.

3.3 Ramavtal mellan Telge Fastigheter AB och Södertälje kommun med tilläggsavtal

Förhållandet mellan Telge Fastigheter AB och Södertälje kommun styrs bland annat av *Ramavtal Avseende hyra av icke-kommersiella lokaler och därtill kopplade frågor*. I denna fastslås att bolaget och kommunen har ett gemensamt ansvar för att uppfylla kommunens övergripande mål om kostnadseffektivitet. Rollbeskrivning i avtalet är inaktuellt, se vidare avsnitt 4.1.

3.4 Mål och budget 2023-2025⁵

I kommunens mål och budget för 2023-2025 står att Södertälje kommun ska utvecklas och växa på ett hållbart sätt, vilket inkluderar bland annat energieffektivisering.

God hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet ska råda i hela kommunkoncernen. Verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Alla delar i kommunkoncernen

⁵ Beslutad av kommunfullmäktige 2022-12-19 § 99

ska vara framåtsyftande i sina ekonomiska åtaganden och sträva efter att inte lämna över kostnader och svåra prioriteringar till kommande generationer.

Alla kommunens verksamheter måste öka sina ansträngningar för att nå de uppsatta klimat- och miljömålen, bland annat i sina upphandlingar i ordinarie verksamhet.

Kommunens fastighetsbolag ska minska klimatbelastningen i sitt fastighetsbestånd vilket bland annat kan ske genom att energieffektivisera, bygga resurseffektivt och att överväga att använda trä som konstruktionsmaterial vid nybyggnation.

Enligt mål och budget har Telge Fastigheter en investeringsbudget för verksamhetslokaler på 446 miljoner kronor för 2023.

3.4.1 Fastighetskostnader per kostnadsslag

Utgångspunkten för beräkning av kostnader för de kommunala verksamhetslokalerna är enligt affärsplanen för 2023 schablonmässigt baserade på historisk erfarenhet samt ändrade avtal under affärsplaneperioden.

Enskilda kostnadsposter i framtiden kan därför skilja sig mot vad som uppskattas i affärsplanen.

Följande prognosticerad kostnadsutveckling anges för de kommunala verksamhetslokalerna under affärsplaneperioden, samtliga i miljoner kronor:

Kostnadsslag	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Media	81	82,3	83,2	84,4	85,6	86,5
Skötsel och tillsyn	166,2	166,7	169,9	174,4	179,7	184,8
Planerat U/H	33,3	32	32	32	32	32
Hyreskostnader	111,6	110,6	111,8	115,1	118,6	122,1
Övriga fastighetskostnader	1,6	6,7	8,6	11,6	15,5	19,4
Räntor	68	84,7	96,2	96,3	99,6	109,7

Hyreskostnaderna avser lokaler som Telge Fastigheter inte äger själva, utan som hyrs av bolaget och sedan hyrs ut till de kommunala verksamheterna.

Med driftkostnader menas kostnader för att upprätthålla en funktion, att kontrastera med underhåll där en funktion återställs som blivit försämrad över tid.

I affärsplanen för 2022 framgår att behovet av underhåll av befintligt fastighetsbestånd är stort. Vidare ser bolaget att en del fastigheter har undermåliga kvaliteter, vilket gör att ett beslut om upprustning eller avveckling kan bli aktuellt.

Planerade underhållsinvesteringar för de kommunala verksamhetslokalerna under affärsplaneperioden ser ut som följande:

2022	2023	2024	2025	2026	2027
60 mnkr	73 mnkr	75 mnkr	77 mnkr	79 mnkr	81 mnkr

Enligt bolagets affärsplan för 2023 anpassas bolagets underhålls- och investeringsplaner efter den kungemensamma lokalförsörjningsprocessen, beskriven i avsnitt 4.1. Vidare framgår att underhållsinvesteringar ökar under affärsplaneperioden avseende ökade underhållsytor kopplat till lokalförsörjningsplaner samt ökad prisbild.

3.5 Övriga styrdokument och annan bedömningsgrund

3.5.1 Finansiell och miljömässig hållbarhet

Nämnder och bolagsstyrelser ansvarar för att, inom sina respektive ansvarsområden, bidra till uppfyllnad av det önskade läget och de utpekade målen. De ska ge förutsättningar för ledningen att implementera och integrera strategin i verksamhetsplaner och affärsplaner samt efterfråga uppföljning av resultat.

I bolagets affärsplan 2023 finns en "bolagsgenomlysning" av vilken det bland annat framgår att dokumentationen kring de tekniska- och underhållsbehoven idag inte finns fullt ut men att arbete har påbörjats.

Önskat läge uppges som "*Underhållsplanering med 10 års perspektiv. Tillgängligt att ta ut statusrapporter*". Därutöver framgår också att bolaget behöver stärka sin finansiella hållbarhet genom att se till en mer långsiktig livskostnad framför kortsiktig lönsamhet. I detta gäller att få fram bättre argument för förståelse för att högre kostnad nu kan ge bättre lönsamhet på sikt. Som ett önskat läge för detta uppges "*Livscykelanalyser med långsiktig förvaltning*".

3.5.2 Investeringspolicy⁶

Kommunens *Investeringspolicy* ska säkerställa att hela kommunkoncernen samarbetar långsiktigt, konsekvent, enhetligt och synkroniserat i planering, genomförande och uppföljning av investeringar.

Av policyn framgår principer för planering av investeringar. Bland dessa finns kostnadseffektivitet. Kommunkoncernens investeringar ska vara kostnadseffektiva för skattebetalarna och uppfylla kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kostnadseffektiviteten ska gälla investeringarnas hela livslängd. Kommunkoncernens investeringar ska också präglas av framförhållning och långsiktighet.

Kostnadseffektivitet är därför styrande i all investeringsverksamhet.

3.5.3 Bästa praxis som bedömningsgrund

Bästa praxis är ofta lämpligt för att bedöma effektivitet och ändamålsenlighet inom ett område eftersom det genomförts praktiskt och har fått ett positivt omdöme om sin lämplighet samt effektivitet. Oftast grundar sig bästa praxis på forskning och beprövad erfarenhet i liknande situationer och organisationer. Det utgör inte ett formellt revisionskriterium men kan ge underlag för bedömningar. I denna granskning används väl beprövad bästa praxis som bedömningsgrund för att kunna bedöma ändamålsenligheten i olika insatser för att uppnå målen kring kostnadseffektivitet och energieffektivitet.

Totalmetodiken - åtgärdspaketet istället för enskilda åtgärder skapar förbättringar i energiprestanda med

⁶ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-05-04

lönsamhet i fokus

Totalmetodiken har tagits fram och utvecklats inom Energimyndighetens nätverk för energieffektiva lokaler, Belok. Metoden utgår ifrån att ett arbetssätt där flera olika åtgärder sätts ihop till ett åtgärds paket, att genomföras i samma projekt. Genom att arbeta med åtgärds paket istället för enskilda åtgärder kan aktiviteter som på egen hand hade varit olönsamma men som bidrar till en ökad energieffektivisering inkluderas. En väsentlig del av arbetet med totalmetodiken är att det finns en medvetenhet om vilka åtgärder som kan genomföras för olika fastigheter, särskilt i samband med nödvändiga renoveringar eller underhållsåtgärder.

Bland de som testat metoden är samstämmigheten stor, det är en mycket användbar metod som man gärna arbetar vidare med. Det är både privata och offentligt ägda fastighetsägare som använder metoden systematiskt. Metoden har använts i flera investeringsprojekt i Sverige, i ishallar såväl som skolbyggnader och kontor.

Energikonsumtion i fastighet

Energibärare är den typ av energi som levereras till fastigheter, el, fjärrvärme eller biobränsle. Byggnadens energibärare påverkar inte byggnadens energianvändning. Energibäraren får betydelse först när primärenergitalet ska beräknas. Om byggnaden exempelvis har solceller minskar behovet av att leverera energi och därmed blir byggnadens energianvändning lägre. Byggnadens energianvändning ligger till grund för beräkning av primärenergital.

Primärenergitalet beskriver byggnadens energiprestanda i svenska regler. Byggnadens energianvändning vägs gentemot vilken energibärare som används, där fjärrvärme gynnas framför el men också geografi där norra Sverige viktas gentemot södra Sverige. Därmed blir primärenergitalet lika för likvärdiga byggnader i olika delar i landet. Primärenergitalet anges per kvadratmeter vilket gör att energiprestandan kan jämföras mellan olika stora byggnader.

Måttet används i Boverkets byggregler för att uttrycka energiprestanda, vilket är ett sammanvägt mått på byggnadstekniska och installationstekniska egenskaper, som i sin tur omsätts i energiklass en byggnad får vid energideklaration.

Exempel på incitament för samverkan för gröna investeringar

Gröna hyresavtal är ett verktyg som kan användas när varken hyresgäst eller fastighetsägare ensam har full rådighet över fastighetens totala miljöpåverkan och där samverkan kring dessa frågor är nyckeln.

Branschorganisationen Fastighetsägarna Sverige har tillsammans med fastighetsföretag, myndigheter och organisationer inom fastighetsbranschen tagit fram en så kallad grön bilaga för bland annat kontors- och handelslokaler. Ett grönt hyresavtal skapas när en grön bilaga bifogas till Fastighetsägarnas lokalhyresavtal.

Energy performance contracting, EPC, är en metod att handla upp och genomföra energieffektiviseringsåtgärder i byggnader, där entreprenören lämnar en besparingsgaranti som gäller under hela återbetalningstiden.

Inom EU rekommenderas metoden i direktivet om energitjänster. På grund av ökande energipriser och ökad medvetenhet om miljöpåverkan har EPC blivit allt mer aktuell att tillämpa för att kraftfullt sänka till exempel utsläpp av växthusgaser.

4. Styrning av fastighetsförvaltning i Södertälje

4.1 Roller och ansvar

Relationen mellan kommunen och Telge Fastigheter tydliggörs som tidigare konstaterat i *Ramavtal avseende hyra av icke-kommersiella lokaler och därtill kopplade frågor*.

Parterna har ett gemensamt ansvar att arbeta för en optimering av såväl kommunens lokalutnyttjande som hyresvärdens hela lokalbestånd. Detta innefattar bland annat att av kommunen förhyrda lokaler är ändamålsenliga och kostnadseffektiva.

Enligt ramavtalet har parterna skapat en gemensam grupp, lokalstyrgruppen, för frågor kopplade till lokalstrategier ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv samt en lokalberedningsgrupp för att bereda underlag till styrgruppen. Medlemmar i styrgruppen tillsätts gemensamt av verkställande direktör hos Telge AB jämte stadsdirektör hos kommunen. Denna grupp har enligt ramavtalet ansvar för bland annat arbete och uppföljning av kostnadseffektiviseringsarbetet. Inbegripet i detta är bland annat att följa upp hur yt- och kostnadseffektiviteten för lokalerna utvecklas. Styrgruppens möten och beslut ska protokollföras och om gruppen är oense i fråga om dess ansvarsområde kan part lyfta frågan för samråd och eventuellt avgörande av VD hos Telge AB och stadsdirektör på kommunen.

Intervjuade, både från Telge Fastigheters sida och från hyresgästerna, upplever mestadels att deras egna respektive ansvar för lokalernas kostnadsutveckling är tydlig. Synpunkter har dock framkommit avseende otydligheter i gränsdragningslistan mellan hyresgästerna och bolaget (se avsnitt 7.1) samt gällande en upplevd brist på incitament för effektivisering av lokaler (se avsnitt 4.3).

4.1.1 Lokalförsörjning i en ny process⁷

För att uppnå en bättre samordning för lokalförsörjningen i kommunen har arbete påbörjats med att upprätta en ny process. Som en del av detta arbete har den tidigare lokalstyrgruppens verksamhet upphört och ersatts av flera nya grupper, vilket också framgår av revisorernas tidigare granskning av kommunens lokalförsörjningsprocess.⁸

I den nya processen ingår fyra forum som ska hantera frågor som avser lokalförsörjningen. Dessa är *kommunstyrelsens investeringsråd*, *strategiskt investeringsforum (SIF)*, *operativt investeringsforum (OPIF)* och *lokalförsörjningsforum (LFF)*. Kommunstyrelsens investeringsråd är ett politiskt forum som syftar till att säkra en politisk förankring för beslut om enskilda investeringar samt mål och budget och leds av kommunstyrelsens ordförande. Övriga forum består av chefer och andra relevanta tjänstemän från Telge Fastigheter och de kommunala verksamheterna.

Av relevans för kostnadseffektivisering är framför allt operativt investeringsforum som följer upp och stöder ett effektivt genomförande av beslutade investeringar och frågor om akuta lokalbehov samt lokalförsörjningsforum som utgör ett beredande forum för strategiska lokalförsörjningsfrågor och fördjupar dialogen om frågor såsom drift och förvaltning.

Genomgång av protokoll från SIF:s, OPIF:s och LFF:s sammanträden under 2022 och inledningen av 2023 visar på att frågor avseende kostnadseffektivitet i huvudsak

⁷ Processen framgår i en presentation av Lokalförsörjning i Södertälje, Södertälje kommun och Telge AB

⁸ Granskning av kommunkoncernens lokalförsörjningsprocess, revisionsrapport nr 8 2021

behandlas i anslutning till individuella projekt och fastigheter men inte på en övergripande nivå. Huruvida vissa av de uppdrag som lokalstyrgruppen hade, exempelvis att följa upp yt- och kostnadseffektivitet genomförs, framgår inte av protokollen.

Rollfördelningen enligt den nya lokalförsörjningsprocessen framgår inte i aktuellt ramavtal, men enligt uppgift är målsättningen att föra in relevant rollbeskrivning i ett nytt ramavtal mellan kommunen och bolaget som ska tas fram. Detta framgick även i granskningen av lokalförsörjningsprocessen.

Av tillgänglig beskrivning av lokalförsörjningsprocessen framgår inte hur lokalstyrgruppens tidigare ansvar avseende kostnadseffektivisering av lokalerna ska fördelas mellan de nya grupperna eller om ett uppdrag avseende kostnadseffektivisering i huvud taget ska finnas för dessa grupper.

4.2 Mål

Bolagets styrelse har inte beslutat om konkret utpekade mål för drift- och underhållskostnader. Av bolagets sammantagna målarbete framgår dock ett antal som är relevanta även ur ett drifts- och underhållskostnadsperspektiv.

4.2.1 Miljö- och hållbarhetsmål

Bolaget har beslutat att all nyproduktion ska certifieras enligt SGBC⁹:s certifiering Miljöbyggnad, nivå silver.¹⁰ Denna certifiering utgår från ett antal olika indikatorer, som berör bland annat de tekniska förutsättningarna på byggnaderna, exempelvis energianvändning och värmeeffektbehov.

Av affärsplanen framgår också att bolaget tidigare arbetat med miljöcertifieringen Green Building, som innebär att fastigheten ska använda 25 procent mindre energi än kraven i aktuella nybyggnadskrav eller, vid ombyggnation, än tidigare. Enligt affärsplanen ska i största möjliga mån omfattande ombyggnader också Green Building-certifieras.

Affärsplanen innehåller även ett antal mål och aktiviteter kopplade till målen för agenda 2030 och bolagets hållbarhetsarbete. Målen formuleras som målbilder utifrån "Var är TF 2027?". Målen som är relevanta för kostnadseffektivisering handlar om utbyggnad av solceller, utbyggnad av undermätningar, hyresgästernas arbete med att spara el och värme, prioritering att använda fjärrvärme för uppvärmning, beredskap för extremväder och klimatarbete i nybyggnation samt klimatanpassning av befintligt fastighetsbestånd.

Kopplat till detta finns ett antal aktiviteter som syftar att nå klimatmål. Dessa handlar bland annat om att utöka mätningar av exempelvis elanvändning så att det går att särskilja på fastighetsel och verksamhetsel, att genomföra beräkningar av utsläpp från fastigheter, smart styrning av elanvändning, samverkan för att möjliggöra klimatsäkring i nyproduktion samt att alla åtgärder ska följas upp på ett organiserat sätt. Bolaget ska också upprätta risk och sårbarhetsanalyser samt inkludera hållbarhetsmål och klimatanpassningar i upphandlingar.

4.2.2 Målbild utifrån ägardirektiv och bolagets vision

Vidare har bolaget också en "Målbild 2022" som utgår ifrån bolagets vision att vara en förebild för hållbar fastighetsförvaltning. Målbilden innehåller mål inom områdena

⁹ Sweden Green Building Council - hållbarhetsorganisation inom samhällsbyggnad

¹⁰ Affärsplan Telge Fastigheter AB koncern 2023-2027, Beslutad av Telge Fastigheter AB:s styrelse 2022-03-31 § 42

säkerhet, miljö och hälsa, kvalitet, leverans samt effektivitet/ekonomi. Avseende beslut om Målbilden uppges att bolagets operativa styrning har godkänts av Telge AB. Av Målbilden framgår bland annat följande mål för 2022:

- ▶ Maximerad positiv, och minimerad negativ, miljöpåverkan
 - EI kWh/m²
 - Minskad kostnad för fjärrvärme kopplat till ny taxa
- ▶ Implementera färdplan digitaliseringsstrategi
- ▶ Förbättrad ramavtalstillämpning
- ▶ Öka nyttjandegraden i kommunala fastigheter
 - Vakanta ytor i kommunalt klassificerade fastigheter som kommunen hyr idag ("dolda vakanser") och det som kommunstyrelsens kontor hyr idag (men som inte nyttjas av någon verksamhet)
- ▶ Minskad skadegörelse
 - (Kostnad) Skadegörelse / kvm

Mål som minskad kostnad för skadegörelse eller minskad kostnad för fjärrvärme har en direkt koppling till perspektivet kostnadseffektivitet. Andra mål som exempelvis att implementera färdplan digitaliseringsstrategi har en indirekt påverkan på frågan genom att bidra till att stärka förutsättningarna för ett kostnadseffektivt arbete.

Det finns inte en specifik åtgärd eller handlingsplan per mål utan arbetet med en målstruktur för bolaget sker i flera parallella processer och dokument inom ramen för bolagets löpande verksamhet. Det finns inom bolaget ett internt målarbete med tydliga indikatorer, bland annat har avdelningen för teknik och service arbetat med att minska kostnaden för fjärrvärme. Dock är detta inte beslutat av styrelsen som är ytterst ansvariga för bolaget. Det finns flera centrala processer som bolaget har att förhålla sig till samtidigt som det finns flera externa påverkansfaktorer såsom certifieringar och omfattande lagkrav, se vidare avsnitt 2.

4.3 Incitament för kostnadseffektivisering

4.3.1 Hyresnivån bestäms enligt självkostnadsprincipen

Av ramavtalet mellan Telge Fastigheter och kommunen framgår att hyressättningen ska baseras på självkostnadsprincipen.¹¹ Parterna för avtalet är ense att i begreppet ingår kapitalkostnad, driftkostnad, underhållskostnad, administrationskostnad och riskpremie. Beräkning av drift- och underhållskostnad utgår från Byggtjänsts AFF-definitioner. Som grundläggande princip gäller att hyressättningen ska vara unik per hyresobjekt, såvitt avser kapitalkostnad och driftkostnad.

Samtliga uppskattningar av kostnader vid hyressättning ska baseras på att hyresgästen ska efterleva samtliga, från tid till annan, gällande regler och anvisningar kopplade till hyresobjektet.

De kommunala verksamheterna å sin sida får full kostnadstäckning för hyreskostnader. Det finns för verksamheterna ingen direkt koppling mellan att mer effektivt utnyttja lokalerna

¹¹ Kommunallagen stipulerar att kommuner och regioner får inte ta ur högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter de tillhandahåller.

och således minska hyreskostnaderna å ena sidan och att den besparingen kan användas till ökade resurser till verksamheten å andra sidan. En ytterligare effekt av detta är också enligt uppgift att hyresgästerna strävar efter att täcka in underhållsåtgärder i den ordinarie hyran.

4.3.2 Att lånefinansiera investeringar drabbar inte bolagets balans och resultatberäkning

Bolaget lånar inte själva men betalar ränta och låneramsavgift till internbanken.

Samtidigt anger bolaget i sin affärsplan att *"Då vår lånebas är hög ger en ränteförändring på +/- 0,10 % avvikelse på ca +/- 4,5 mnkr. Räntenivån bidrar därför till stora osäkerheter på investeringar och lån"*. Även om bolaget inte har några ränteutgifter kommer Södertälje kommun i sina investeringsplaner behöva ta hänsyn till exempelvis utvecklingen av de pågående processerna på EU-nivån där den övergripande planen *Fit for 55* med tillhörande direktiv för energieffektivisering för byggnader (som eftersom det är direktiv kommer bli direkt gällande i Sverige) för närvarande förhandlas i EU-Parlamentet. En allmän inriktning har nåtts i ministerrådet där det från 2028 kommer att ställas krav på att exempelvis alla nya byggnader som har offentliga ägare är klimatneutrala.¹² Detta kommer således få stora konsekvenser på kommuners investeringar i fastigheter.

Det kommer också, genom införandet av taxonomin, att ställas krav på vilken typ av fastighetsinvesteringar som ska gynnas. Investeringar i fastigheter ska kunna uppvisa en lönsamhet även i minskade utsläpp för att gynnas.

4.4 Vår bedömning

Vår bedömning är att roller och ansvar mellan kommunen som beställare och Telge Fastigheter som utförare inte i tillräcklig grad hanterar mål och strategier kring effektivitet och kvalitet. Bolagets styrelse har ansvaret för bolaget och all verksamhet i bolaget. Givet att det i ägardirektivet finns skrivningar kring kostnadseffektivisering är det också styrelsens ansvar att det finns uppsatta mål som styrelsen beslutar om. Detta perspektiv stärks också med hänseende till att det saknas ekonomiska incitament för bolaget att kostnadseffektivisera de kommunala lokalerna.

Forumet som specificeras i ramavtalet **har** upphört i och med införandet av kommunens nya lokalförsörjningsprocess. Inget nytt ramavtal har ännu beslutats och gruppernas roller inom området är således inte klarlagda i avtal mellan bolaget och kommunen.

Baserat på det material vi har erhållit som beskriver gruppernas ansvar är det osäkert i vilken utsträckning dessa i realiteteten kommer överta de tidigare gruppernas ansvar inom kostnadseffektivisering. Genomgång av SIF:s, OPIF:s och LFF:s protokoll visar på att kostnadseffektiviseringsfrågor behandlas i anslutning till vissa projekt men inte från ett övergripande eller strategiskt perspektiv.

Samtidigt kan konstateras att arbete med effektivitet och kvalitet i fastigheter har flera dimensioner och påverkas från flera håll. Kommunens planeringsprocesser för lokalförsörjning är komplexa och flerdimensionella och olika aktörer kommer in i flera forum. Telge Fastigheter kommer in relativt sent i processen och det kan vara svårt att hantera olika kravställningar, både politiska och verksamhetsmässiga.

¹² Europeiska rådets beslut 2022-10-25

Vi bedömer vidare att bolaget på verksamhetsnivå i huvudsak har antagit mål för minimering av drifts- och underhållskostnader för dess fastigheter. Bolagets styrelse har inte tagit beslut om mål specifikt för minskning av eller arbete med drifts- och underhållskostnader. Styrelsens beslut kring bolagets hållbarhetsarbete har dock relevans för området, i huvudsak avseende minskning av el- och värmekostnader, men även exempelvis klimatanpassning *Målbild för 2022*, beslutad av Telge AB styrelse innehåller också vissa mål som har effekt på drifts- och underhållskostnad, exempelvis minskad skadegörelse. Dessa beslut kan ha inverkan på drifts- och underhållskostnader på sikt.

Vår bedömning är därutöver att det inte finns tillräckliga incitament för bolaget att hålla nere fastighetskostnader. Självkostnadsprincipen gör att det inte finns något ekonomiskt incitament för bolaget att reducera fastighetskostnaderna.

Det finns inte heller incitament att nyttja lokalerna mer effektivt för hyresgästerna, de får full kostnadstäckning för hyreskostnader och att en besparing inte nödvändigtvis innebär att det överförs resurser till verksamheten. Hyror kompenseras inom en separat budgetram. Exempelvis får inte en enskild rektor automatiskt ökade resurser för att anställa fler lärare vid mer effektivt utnyttjande av skollokaler.

Det finns således ingen ekonomisk koppling för verksamheterna att frigöra resurser för verksamhet vid effektiv lokalanvändning eller minskad skadegörelse. Vi betonar dock att bolaget inte har något direkt inflytande på reglerna avseende självkostnadsprincipen eller verksamheternas ersättning för hyreskostnader.

Vad gäller finansiering av investeringar kommer ökade kostnader och krav på hållbarhet, exempelvis genom taxonomin, att påverka möjligheterna ännu mer i framtiden. Det finns därför skäl att i investeringsplaneringen tydligare ta hänsyn till framtida lånekostnader i kalkylerna.

5. Kostnadsanalyser

5.1 Analys och inventering av bolagets befintliga fastighetsbestånd

Bolaget inledde under 2021 en inventering och statusbedömning av samtliga fastigheter i beståndet. Detta sker i syfte att uppdatera tidigare inventering som gjordes 2010. Enligt uppgift är inventeringen av förskolor och äldreboenden klara och målet är nu att genomföra liknande bedömningar för grundskolor och gymnasieskolor.¹³

Inventeringarna avser i huvudsak behovet av underhållsarbete. Inventeringen för varje lokal ska konstatera hur omständigheterna för fastigheten ser ut och vilket arbete som kommer att behöva göras på lokalerna på sikt.

Målsättningen är att ge bolaget underlag för att planera underhåll. Besiktningsprotokoll för inventeringar av enskilda fastigheter innehåller information om exempelvis när fönster kan förväntas behövas byta med en uppskattning kostnad. Inventeringen utvärderar dock inte den förväntade övergripande kostnadsutvecklingen som sådan och det finns ingen direkt sammanställning av hur mycket varje enskild fastighet kommer att kosta på sikt i drifts- och underhållskostnader.

Utvärderingen genomförs av extern konsult, men intervjuade betonar också att det är viktigt att bolaget själva fortsätter att underhålla uppgifterna löpande efter att inventeringen har genomförts. Om uppgifterna inte uppdateras kan uppgifterna tappa i relevans.

De intervjuade menar att uppdatering av uppgifterna efter den föregående inventeringen varit bristfällig, vilket föranleder den nu aktuella inventeringen. Samtidigt uppger intervjuade att det finns osäkerhet kring att bedöma framtida underhållsbehov, särskilt behov som ligger längre fram i tiden.

Inventeringen syftar till att bedöma lokalernas underhållsbehov avseende fastighetsrelaterat underhåll. Det finns ingen motsvarande inventering av underhållsbehovet för utrustningen i lokalerna. Beräkning av förväntade kostnader av ersättning för utrustning sker efter teknisk livstid och ersättningen genomförs efter behov.

Varje byggnad har en underhållsplan i form av en sammanställning av planerat underhåll för varje fastighet i bolagets system för teknisk förvaltning. Denna uppdateras löpande men åtminstone en gång per år för varje objekt. Av intervju har framkommit att hyresgästerna inte har tillgång till underhållsplanen och deltar inte i diskussioner kring vilka åtgärder som prioriteras. Bolaget uppger dock att övergripande underhållsfrågor diskuteras på möten med tjänstepersoner på de kommunala kontoren.

Enligt uppgift pågår även ett arbete med att utvärdera vilka fastigheter bolaget inte har behov av på sikt. Telge Fastigheter har dock inte det huvudsakliga ansvaret för detta, utan arbetet genomförs primärt av kommunstyrelsekontoret.

Det finns inte nyckeltal för fastigheterna för att kunna bedöma om en fastighet är "bra" eller "dålig" och för detta uppges att en bättre styrning av fastighetsportföljen kan ske om lämpliga nyckeltal kan tas fram.

¹³ Intervju med representanter för Telge Fastigheter 2023-03-07

5.2 Analys av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling inför nybyggnationer

I bolagets affärsplan för 2023 kan utläsas att bolagets sammanlagda investeringsvolym för 2023-2027 uppgår till 4,3 miljarder kronor. Cirka 3,3 miljarder av dessa är ämnade för ny- och ombyggnad av kommunala verksamhetslokaler.

5.2.1 Fyrstegsprincipens steg är inte praktiskt införda

Av internt material som beskriver den tänkta lokalförsörjningsprocessen i kommunen framgår att lokalförsörjningen ska utgå från fyrstegsprincipen. Dessa steg är:

- ▶ Tänka om - Överväga åtgärder som kan påverka behovet av lokaler
- ▶ Optimera - Genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av befintliga lokaler
- ▶ Bygga om - Vid behov genomföra begränsade ombyggnationer
- ▶ Bygga nytt - Om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen genomförs nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder

Förstudie ska genomföras inför samtliga lokalinvesteringar. I bolagets mall för förstudier ingår bland annat att fyrstegsprincipens steg 3 och 4 ska behandlas i den aktuella förstudien, preliminär tidplan och kostnadsram och beskrivning av ekonomiska konsekvenser. För beskrivningen av ekonomiska konsekvenser framgår frågor om verksamhetens nuvarande hyreskostnader, eventuella lokalanpassningar och huruvida sådana har avskrivits. I tillhörande tabell ingår som kategorier kapitalkostnader (helårskostnad), avskrivningstid (år), årlig driftskostnad, årlig hyra (kr) och givna investeringsbidrag.

Förstudien ska också innefatta en kortfattad beskrivning av identifierade risker med projektet. Det ska även anges om projektet är kopplat till, påverkar eller är beroende av andra planer, processer eller projekt under genomförandet.

Fyrstegsprincipen följs inte alltid fullt ut.¹⁴ Stegen "tänka om" och "optimera" behandlas tidigare i de centrala lokalförsörjningsprocesserna. Det är därför osäkert huruvida djupare analys görs avseende alternativa, och potentiellt mer kostnadseffektiva sätt att möta lokalbehoven. I stället upplevs att lokalbehov till största del omhändertas genom ombyggnation och nybyggnation. Intervjuade framhäver samtidigt att pågående byggprojekt i huvudsak beslutades före den nuvarande processen infördes.

En inventering har också påbörjats i *Telge Fastigheters lokalresursplan* och *Lokalförsörjningsplanen*. I dessa kartläggs tillgängliga fastighetsresurser utifrån befintliga byggrätter som ännu inte utnyttjats. Av affärsplanen för år 2023 framgår att det utifrån detta ska läggas fastighetsstrategier för utveckling av kommunala verksamhetslokaler. Enligt uppgift utgår detta från en prioritering att bygga till befintliga fastigheter framför nyexploatering. I ett utkast till en sådan strategisk utredning för vissa förskolor framgår ett antal resonemang avseende utvecklings- och effektiviseringspotential.

5.2.2 Livscykelanalys - avvägning mellan kostnader i inköp och förvaltning

I bolagets affärsplan från år 2023 betonas att projektering och materialval har en stor betydelse i den fortsatta förvaltningen av nybyggen och för objektets livslängd.¹⁵ Mindre

¹⁴ Intervju med Telge Fastigheter 2023-03-07

¹⁵ Telge Fastigheter affärsplan 2023

lämpliga materialval kan leda till en ökad förvaltningskostnad. Samtidigt är det också ofta svårt att kortsiktigt motivera en högre kostnad för att långsiktigt tjäna på lägre förvaltnings- och underhållskostnader. Bolagets plan är att digitala modeller ska upprättas i planeringsskede för alla nybyggnadsprojekt. Detta ska förenkla för beställare att kunna se och optimera planerad byggnation innan genomförandebeslut.

Telge Fastigheter ska genom omvärldsbevakning ta till sig ny kunskap och, där det är lämpligt, implementera kunskapen i verksamheten för att minska miljöbelastningen i nutid och över tid. Investeringskalkylen bör kompletteras med en livscykelanalys som även omfattar hela förvaltningsskedet från nybyggnad/ombyggnad till rivning.¹⁶

Vidare uppges i affärsplanen från år 2022 också att en stor del av de interna projektkostnaderna som går att hänföra till specifika projekt tidigare inte självklart har belastat aktuellt projekt. Med början år 2021 kostnadsförs all tid som går att hänföra till specifika projekt. Detta innebär att fler tjänster eller del av tjänst blir projektfinansierade.

5.3 Vår bedömning

Vi bedömer att bolaget i huvudsak genomför en ändamålsenlig analys och inventering av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling för bolagets befintliga fastighetsbestånd. Bolaget har påbörjat en inventering av samtliga fastigheters underhållsbehov, som ersätter en tidigare inventering från år 2010.

I analyserna av underhållsbehov deltar inte hyresgästerna och prioritering av underhållsbehov genomförs inte med insyn från hyresgästerna. Det saknas information kring teknisk livslängd och hur det kan kombineras med verksamhetsmässiga behov.

Vår bedömning är vidare att det delvis genomförs en ändamålsenlig analys av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling inför nybyggnationer. Bolagets mall för förstudier ger utrymme för att beakta långsiktiga kostnadsfrågor och av bolagets affärsplaner framgår också att det långsiktiga kostnadsperspektivet också ingår i bolagets resonemang avseende nybyggnationer.

Samtidigt finns det verksamhetsmässiga svårigheter att arbeta fullt ut med fyrstegsprincipen som vägledande för nyinvesteringar, inte minst eftersom steg 1 och 2 sker i kommunövergripande lokalförsörjningsprocesser som ännu inte hittat sina former fullt ut. Det finns således inga övergripande forum att i beslutsprocesserna diskutera *tänka om* och *optimera*. Uppfattningen är också att nämnderna som beställare med tillhörande förvaltning inte heller fullt ut beaktar steg 1 och 2 i fyrstegsprocessen. Telge Fastigheter har dock inte möjlighet att påverka hur hyresgästerna analyserar sina lokalbehov.

Digitalisering kan underlätta vid analyser, de simuleringar som görs inför nybyggnation ger en tydlig visualisering och kan bidra till bättre beslutsunderlag. Det kan också underlätta vid livscykelanalyser. Detta arbete bör därför tydligt inkorporeras i kommunens övergripande arbete med fastighets och lokalförsörjning.

¹⁶ Telge Fastigheter affärsplan 2022

6. Underlag och analys för energieffektivisering

För att kunna säkerställa energieffektivitet i fastighetsbeståndet är en grundförutsättning att det finns tillräcklig information om energiåtgång per fastighet. Detta är särskilt viktigt när beståndet har byggnader med olika åldrar och underhållsbehov.¹⁷ Teknisk livslängd är också olika och kan förändras med införande av ny teknik. Teknikutveckling har också möjliggjort att energiåtgång kan mätas uppdelad i fastighetsel och verksamhetsel samt att energiprestanda kan bestämmas. Se vidare avsnitt 2.

Bolaget arbetar kontinuerligt och långsiktigt med att minska energianvändningen i dess fastighetsbestånd till den nivå som energiprestandan för beståndet tillåter. Bolaget arbetar kontinuerligt att hitta energieffektiviseringsprojekt i samverkan med dess driftentreprenörer.

Bolagets energideklarationer är uppdelade per huskropp och det finns därmed tillgång till detaljerad information om energiåtgången per fastighet. Det finns dock ingen generell uppdelning mellan verksamhetsenergi och fastighetsenergi. Målsättningen är att detta ska upprättas för alla verksamheter och enligt uppgift har arbetet med det påbörjats. Bolaget arbetar också tillsammans med Telge Energi och Telge Nät för att kvalitetssäkra mätvärden i energiuppföljningssystemet. De har även försökt hitta en koncerngemensam lösning för undermätning.

6.1 Elproduktion

Bolaget har installerat solceller på vissa verksamhetslokalers tak. Dock är dessa dimensionerade för att möta fastighetens behov, inte för att producera överskott och sälja på marknaden. Detta beror på att det vid installationen inte var möjligt på grund av skatteregler som gjorde det olönsamt att sälja överskott på elektricitet. I och med att skatteregler ändrats kan det finnas nya förutsättningar och bolaget undersöker nu möjligheten att genomföra större installationer i syfte att producera och sälja energi.

Den beräknade installerade effekten per år är cirka 500 kW och bolagets totala installerade effekt 2020-11-01 var 1,8 MW. Det finns takyta för 15 MW solceller varav cirka 10,5 MW är lämpliga såtillvida att avkastningskravet uppfylls. Med dagens elpriser kan potentialen ökat ytterligare. Total produktion per år uppgår till cirka 1 200 MWh¹⁸. Bolaget ämnar investera 5 miljoner kronor per år i solceller fram till 2027.

6.2 Energisparåtgärder

Bolaget har som mål att ta fram handlingsplaner för att sänka energi- och värmekonsumtion kopplade till varje fastighet. I detta arbete ser också bolaget att möjligheten till undermätning eller uppdelning mellan fastighetsenergi och verksamhetsenergi är central. En särskiljning mellan fastighetsenergin och verksamhetsenergin underlättar diskussioner med hyresgäster kring reduktion av energianvändningen.

Representanter för några av de större kommunala hyresgästerna menar dock att bolaget hittills inte har engagerat hyresgästerna i arbetet för att spara energi. Enligt bolaget har

¹⁷ Intervju expert Chalmers 2023-02-08

¹⁸ Med ett elpris på 95,08 öre/kWh, snittpriset enligt Vattenfall för februari 2023 i elområde 3, uppgår det till cirka 1,1 miljoner kronor.

diskussioner börjat föras med hyresgästerna avseende sparåtgärder som är enkla att genomföra, exempelvis att sänka värmen i lokaler eller stänga av utrustning under lov.¹⁹ Det finns dock inga instruktioner om särskilt viktiga åtgärder och bolagets fastighetsförvaltare för heller inte fram instruktioner om sådana åtgärder på hyresgästsmötena.

Bolaget har också, på eget bevåg, vidtagit ett antal åtgärder för att stärka energieffektiviseringen i lokalerna. Exempel på detta är temperatur och inomhusklimatövervakning. Optimeringsåtgärder som grundas i denna har minskat värmekonsumtionen. Bolaget hade för perioden 2006-2019 som målsättning att spara förbrukning av fjärrvärme med två (2) procent per år, vilket uppnåtts. Elanvändningen i antalet kWh/kvadratmeter har minskat från 78,7 under perioden januari-december 2021 till 74,9 för perioden januari-december 2022. Detta har skett genom bland annat att gamla ventilationsaggregat med låg eller ingen återvinning succesivt har ersatts med aggregat med hög verkningsgrad.

Inom ramen för bolagets miljöarbete har bolaget succesivt infört biotekniska lösningar i fastighetsförvaltningen och sedan år 2012 är dessa standard i samtliga nyproduktioner. Exempelvis används bioteknik²⁰ i avfallsutrymmen som innebär att dessa inte behöver hållas kylda vilket minskar energianvändningen. Enligt uppgift har de biotekniska åtgärderna minskat kostnaderna avsevärt, exempelvis genom en minskning av energianvändning på cirka 10 000 - 15 000 kWh per år. Bolaget har också påbörjat ett pilotprojekt med kompressorstop²¹ i frys- och kylskåp i bolagets fastigheter. Utfallet hade inte utvärderats vid granskningstillfället. Målsättningen är att vid positivt utfall införa detta för samtliga fastigheter. Intervjuade anser att projektet har stor potential för energieffektivisering avseende driften av kyl- och frysskåp.

6.3 Bolagets arbete med certifiering

25 byggnader i bolagets bestånd är Green Building-certifierade, vilket innebär att byggnaderna har minst 25 procent bättre energiprestanda än de krav som Boverket ställt vid uppförande av en ny byggnad.

Beträffande arbetet med certifiering för nybyggnation är kravnivå Silver enligt Sweden Green Building Council (SGBC) manual för nybyggnation är nuvarande status fyra certifierade byggnader och två pågående ansökningar om certifiering.²²

6.4 Vår bedömning

Vi bedömer att det är positivt att bolaget arbetar med såväl produktion av el som energibesparande åtgärder.

En rad åtgärder har vidtagits för att effektivisera användning av energi.

Vi konstaterar att det finns en stor medvetenhet i bolaget om nödvändigheten att genomföra åtgärder. Det saknas dock en helhetsbedömning av

¹⁹ I faktagranskning påpekar Tege Fastigheter att nattsänkning för ventilation och sänkning av temperatur vid längre "frånvaro" genomförs i samarbete med Telge Nät, dock är informationen till hyresgäst och deltagande från dem begränsad.

²⁰ Teknik som utnyttjar biologiska produkter i tekniska syften

²¹ Innebär att kompressorer i frys- och kylskåp inte är på kontinuerligt utan stängs av automatiskt när tillräcklig kyla har nåtts.

²² Epost från Telge Fastigheter 2023-04-11

kostnadeffektiviseringspotentialen, det finns ingen central prioriteringslista för vilka åtgärder som ger störst effekt. Möjligheter att genomföra sådana åtgärder bygger på systematisk informationsinsamling, exempelvis att särskilja mätning av energiåtgång mellan verksamhet och fastighet. Bolaget har börjat arbeta med detta men hittills saknas ett systematiskt införande. Det finns etablerade modeller för helhetsbedömning, ett av dem är totalmetodikmodellen som kan vara gynnsamt för helhetsbedömningar kring energieffektivisering.

Vidare är det positivt att bolaget arbetar med certifieringar av byggnader och att detta arbete kan bidra till ett helhetstänk kring möjliga åtgärder. Dock är det viktigt i uppföljningen att inte bara genomsnittet för fastighetsbeståndet är det styrande. I och med att nybyggnationer är certifierade kan äldre byggnaders prestanda glömmas bort i och med att genomsnittet blir bättre fast det är de äldre byggnaderna som är de som mest behöver energieffektiviserande åtgärder.

Ett förbättringsområde är dialogen med hyresgästerna kring möjliga åtgärder och kommunikation som kan skapa lösningar där fastighetsägare och hyresgäster gemensamt sätter upp mål och bidrar till effektivare energianvändning. Gröna hyresavtal kan vara ett instrument att överväga.

7. Förebyggande arbete för att minimera drifts- och underhållskostnader

Underhåll av bolagets lokaler planeras utifrån en inventering av behov och en prioriteringsordning för olika insatser. Prioriteringsordningen för underhåll är

1. Risk för skador eller egendom, följdskador
2. Risk för lagöverträdelser
3. Störningar för verksamheten
4. Tätt tak och torrt från grunden
5. Fungerande klimat, skal
6. Försäkrings- och myndighetskrav

Bolagets ramavtalade fastighetsskötare (entreprenör) besöker varje fastighet en gång i månaden. Merparten av dessa utgörs av mer översiktliga tillsynsbesök. Det finns också två skötselbesök per år som är mer djupgående.

Det genomförs också möten med hyresgästerna två gånger per år.

I *Målbild 2022* finns som mål att antalet felanmälningar ska minska med fem procent på ett år och tio procent på tre år. För perioden oktober-december 2022 hade bolaget 3 400 ärenden, att jämföra med en snittnivå på 3 500 per kvartal under 2021. Enligt uppgift har detta arbete bedrivits bland annat genom att försöka upptäcka fel innan hyresgästen upptäcker felen, med prioritering på fel gällande VVS, elektricitet och snickeri.

Bland hyresgästerna finns en upplevelse av att skalunderhåll och underhåll av ytskikt borde få större uppmärksamhet. Den tekniska livslängden på en vägg i en skola är exempelvis inte detsamma som den verksamhetsmässiga. Det är också belagt att skadegörelse minskar om lokalen är välhållen i ytskikten. Från bolagets sida menas dock att nuvarande prioriteringsordning är ändamålsenlig utifrån det behov som bolaget har i egenskap av fastighetsägare.

Enligt uppgift är målsättningen att underhåll ska genomföras så att flera åtgärder genomförs i samma etapp, även om vissa inte är direkt akuta. Detta kan innebära exempelvis att isolera en vägg som ändå behövde öppnas på grund av annat underhållsarbete. Möjligheten att flytta fram underhåll för att genomföra som ett åtgärds paket är dock beroende av möjligheten att genomföra ytterligare underhåll inom ramen för beslutad investeringsram.

I affärsplanen för år 2022 belyser bolaget ett antal olika aspekter av arbetet med drifts- och underhållskostnader. Bland annat framgår att det i verksamhetssystemen finns en mängd information som ligger samlad och som rätt använd skulle kunna ge bolaget värdefull information. Detta uppges särskilt gälla felanmälningar som kan ge underlag för nödvändigt underhåll och reparationer i ett tidigare skede och därigenom spara pengar och minska störningar i verksamheten. Enligt uppgift genomförs detta inte i dagsläget då det inte finns interna resurser för att hantera frågan.

7.1 Gränsdragningslista - central för ansvarsfördelning för underhåll mellan Telge Fastigheter och hyresgäster

Av ramavtalet framgår att ansvarsfördelningen mellan bolaget och kommunen avseende specifika underhålls ärenden och förvaltning av fastigheter bestäms i en

gränsdragningslista som utgör bilaga till avtalet. Gränsdragningslistan delar upp ansvaret för olika fastighetsrelaterade installationer mellan hyresgäst och Telge Fastigheter.

Det har framkommit från såväl intervjuer med hyresgäster som Telge fastigheter att gränsdragningslistan betraktas som problematisk och att det i vissa delar finns ett tolkningsutrymme.

Målsättningen från bolaget är att verksamheterna ska känna den faktiska kostnaden för underhåll, känna visst ansvar. Detta leder bland annat till att problem inte felanmäls av hyresgästen eftersom kostnaden för reparationen påförs verksamheten. Det finns ofta ingen beredskap i form av inköpt material om verksamheterna ansvarar för underhållet, vilket kan bidra till förseningar.

Hyresgästerna å sin sida hävdar från sin utgångspunkt att gränsdragningslistan också är problematisk. Exempelvis kan inte hyresgästerna avgöra fastighetens tekniska beskaffenhet och livslängd och huruvida det då är rimligt att fel uppstår p g a ålder eller om felet beror på hyresgästen enbart. De upplever också att felanmälningar inte alltid hanteras optimalt och det är oklart när och hur fel kommer att avhjälpas, ibland har också samma felanmälan behövts återupprättas p g a inkorrekt administrativ hantering. Detta gäller såväl som underhåll som vid om/nybyggnation. Till exempel har det skett att entreprenörer har genomfört arbete och att hyresgästen inte blivit meddelad av entreprenören eller bolaget. Återkopplingen efter genomfört underhållsarbete beskrivs också vara bitvis bristfällig. Hyresgästerna skulle föredra att exempelvis kunna ha direktkontakt med entreprenören som ska utföra felet/underhållet/ombyggnationen för att på så sätt kunna ha direktkommunikation med tidsplaneringen för åtgärden så att verksamheten kan anpassas efter det arbete som ska utföras.^{23, 24}

Telge Fastigheter föreslår därför att det bör övervägas om gränsdragningslistan bör slopas och att Telge Fastigheter ska ta över alla fastighetsrelaterade kostnader. Under affärsplaneperioden 2023-2027 kommer Telge Fastigheter tillsammans med kommunkoncernen förenkla arbetet med gränsdragningslistan mellan fastighetsägare och verksamheter. Målet är att bolaget ska värna om fastighetens kvalitet utvändigt och invändigt och att verksamheterna ska ansvara för inventarier som är flyttbara.²⁵

7.2 Potentialen för effektiviseringsvinster av informationsinsamling och övervakning

I bolagets affärsplan för år 2022 uppmärksammas som ett utvecklingsområde IoT (Internet of Things) eller *Sakernas internet* där befintlig teknik används för att koppla samman objekt, som sedan analyseras och kommuniceras. Bolaget ser att med allt fler uppkopplade sensorer och produkter kommer tillgången till information att öka och med det även möjligheten att använda samlade data till att öka energi- och driftseffektiviteten.

Vidare uppges att bolaget under affärsplaneperioden ska fortsätta arbetet med att kontinuerligt driftoptimera hela dessa bestånd genom överordnat styr- och övervakningssystem,

²³ Intervjuer med hyresgäster till Telge Fastighet

²⁴ Som svar på faktagranskning håller Telge Fastigheter med hyresgästerna. Därför har Telge Fastigheter genomfört en workshop där hyresgäster på ett strukturerat sätt fick diskutera hanteringen av felanmälan och efterföljande leveranser. Samtidigt togs synpunkter emot från hyresgäster hur servicen kring felanmälan kan förbättras.

²⁵ Affärsplan Telge Fastigheter AB Koncernen 2022-2026 Beslutad av Telge Fastigheter AB:s styrelse 2021-04-19 § 37

I affärsplanen för år 2022 framgår också att bolaget ser potential i användning av smarta sensorer för övervakning och styrning och att användningen av dessa måste öka. Vidare ses att utökad integrering med hyresgästerna i detta arbete kan vara till gagn för åtgärdernas effektivitet. Hyresgästerna upplever att de ännu inte engagerats i sådant arbete.

Av intervju har också framkommit att bolaget har påbörjat ett arbete för att reducera kostnader av skadegörelse och vandalism. Detta innefattar ett samarbete med kommunen där ordningsvakter har tagits in för att patrullera kring de mer utsatta kommunala fastigheterna. I *Målbild 2022* uppges som mål för bolaget att reducera kostnaderna för skadegörelse i kronor per kvadratmeter med tio procent under år 2022 jämfört med värdet för 2021 och med 15 procent över en treårsperiod. I december 2022 låg dessa kostnader på 5,56 kronor per kvadratmeter, att jämföra med ett värde på 6,48 för år 2021. Målet har således uppnåtts. Utifrån en area för kommunala verksamhetslokaler på 468 000 kvadratmeter innebär det besparingar på cirka 430 000 kronor. Det har inte framkommit om det genomförs analys för huruvida besparingarna från detta arbete har kompenserat för kostnaderna av att anlita ordningsvakter. Det finns dock också värde för bolaget i att förebygga skadegörelse utöver kostnadsbesparingar.

7.3 Vår bedömning

Vi bedömer att bolaget i huvudsak har säkerställt ett förebyggande arbete för att minimera drifts- och underhållskostnader på sikt. Underhållsarbetet präglas av ett förebyggande perspektiv och sker utifrån en bestämd prioriteringsordning. Arbete för att förebygga driftskostnader har skett avseende exempelvis arbete för att förhindra skadegörelse. Därutöver ske även en del arbete med att minimera driftskostnader inom energieffektiviseringsarbetet.

Bolagets arbete med fastighetsunderhåll har brister avseende ansvarsfördelning. Gränsdragningslistan beskrivs av såväl hyresgäster som bolag som otillräcklig för att tydliggöra ansvarsfördelningen. De åsiktsskillnader som finns mellan hyresgäst och fastighetsägare om ansvar och brist på kommunikation kring planering och åtgärder av felanmälningar och underhåll behöver avhjälpas.

Teknikutveckling har inneburit större möjligheter till uppföljning och därmed möjliggjort effektivare planering av underhåll ur en teknisk synvinkel. Detta bör emellertid kompletteras med hyresgästernas önskemål utifrån verksamheten när man fastställer underhållsplaner.

8. Åtgärder för att minimera tomma lokaler i bolagets fastighetsbestånd

Av bolagets affärsplan för år 2022 framgår att många av bolagets verksamhetslokaler står tomma under stora delar av dygnet. I affärsplanen konstateras därutöver att det finns anledning att se över möjligheten till alternativa användningar eller försäljning.

Optimering av lokaler ingår också i den i avsnitt 5.2.1 nämnda fyrstegsprincipen samt i Telge Fastigheters målstyrning.

8.1 Dolda vakanser i kommunens fastigheter

I *Målbild 2022* framgår som att bolaget ska öka nyttjandegraden i kommunala fastigheter. Detta mäts med nyckeltalet "*Vakanta ytor i kommunalt klassificerade fastigheter som kommunen hyr idag ('dolda vakanser') och det som kommunstyrelsens kontor hyr idag (men som inte nyttjas av någon verksamhet)*". Ytor som hyrs av kommunstyrelsekontoret är alltså ytor som är vakanta och har hanterats enligt ramavtalet.

Av intervju har framkommit att det även finns ytor som står tomma, eller i princip tomma, men som hyrs av nämnderna och inte ligger på kommunstyrelsekontoret. Att dessa är tomma är inte direkt synliga i bolagets system och det är således detta som åsyftas med "*dolda vakanser*". Målet för år 2022 var att minska vakanta ytor med fem procent på ett års sikt och tio procent på tre års sikt.

Enligt *Målbild 2022* hade bolaget 4 900 kvadratmeter vakanta ytor som hyrdes av kommunstyrelsekontoret i slutet av tredje kvartalet 2021, och 2 600 kvadratmeter till slutet av 2022. Utvecklingen för de dolda vakanserna framgår inte och på intervju uppges det vara svårt att få en klar bild av läget med dolda vakanser då de inte ligger direkt i bolagets system.

Denna brist påtalas också i bolagsgenomlysningen i bolagets affärsplan för år 2023, av vilken det framgår att bolaget idag inte har full kontroll över alla ytor i något system. Enligt uppgift har bolaget påtalat för kommunstyrelsekontoret att det finns tomma lokaler och att dessa skulle kunna nyttjas mer effektivt. Av intervju har dock framkommit att det inte skickats några instruktioner eller uppmaningar från varken kommunstyrelsekontoret eller Telge Fastigheter till hyresgästerna avseende att minimera tomma lokaler.

En aspekt av tomma lokaler är att hyresgäster frånträder lokaler i förtid, vilket regleras i ramavtalet mellan kommunen och bolaget. Enligt ramavtalet ska hyresgästs önskemål om förtida frånträde av hel eller del av lokal ske skriftligen till lokalstyrgruppen och hyresvärden. Ett förtida frånträde innefattar inte att hyreskontraktet i sin helhet upphör utan kommunen har ett fortsatt kontraktsbundet ansvar under återstående avtalstid. Detta innebär att hyresgäst som säger upp del av lokal betalar full hyra under uppsägningstid (i normalfallet tre år). Ett förtida frånträde innefattar dock att annan hyresgäst kan ta lokalen i fråga i anspråk och därmed reducera hyresgästens och kommunens lokalkostnad. I den utsträckning hyresvärden efter uppsägningstidens utgång inte tecknar avtal med en ny hyresgäst för lämnad lokal fakturerar hyresvärden kommunstyrelsens kontor under den resterande avtalsperioden enligt det ursprungliga hyresavtalet.

Av intervju framgår också att denna fråga har påtalats i gruppen lokalförsörjningsforum. Målsättningen har varit att det skulle skapas en lista med alla tomma ytor, men att denna kommit att utnyttjas endast i en mycket begränsad utsträckning.

En möjlig anledning som påtalas till att lokaler står vakanta är att hyresgäster inte vill lämna ifrån sig lokaler och i samband med att de får full kostnadstäckning inte heller har något incitament att frånga tomma lokaler som de tror att de kan komma att behöva i framtiden. Från hyresgästerna uppges ett liknande perspektiv på varför vissa lokaler är vakanta. Det finns en motvilja hos vissa hyresgäster att lämna ifrån sig lokaler då de inte känner sig säkra på att kunna hyra en motsvarande lokal vid framtida behov. I detta betonar hyresgästerna särskilt behovet av att Telge Fastigheter bygger ett förtroende hos hyresgästerna, vilket i dagsläget uppges delvis saknas avseende möjligheten att tillgodose lokalbehov snabbt.

8.2 Vår bedömning

Vår bedömning är att det behövs en bredare ansats för att på lång sikt minimera tomma lokaler och dolda vakanser. Bolaget har en roll i detta men ansvaret ligger också på kommunen. Vakanserna är en liten del av fastighetsbeståndet men eftersom granskningen avser de åtgärder som vidtagits gör vi bedömningen att det finns outnyttjad effektiviseringspotential i beståndet och att det fortsatt är viktigt att aktivt arbeta med området.

I bolagets styrning finns problembilden tydligt beskriven samt även möjliga åtgärder. Avsaknaden av information om tomma lokaler i bolagets system gör dock att det är svårt för bolaget att vidta åtgärder för att antingen hitta annan verksamhet eller försäljning.²⁶

Vad gäller hyresgästers lokalutnyttjande är detta svårare att komma åt, det finns inga incitament för hyresgäster på full kostnadstäckning att effektivisera användningen av lokalerna, minskar man hyreskostnaden kommer inte besparingen verksamheten till del. Detta är lagstyrt och går inte att ändra på.

Bristen på fullständig information gör det också svårt att arbeta fullt ut med fyrstegsprincipens steg 1 och 2, tänka om och optimera.

Bolagets förutsättningar att minimera mängden vakanta lokaler är begränsade på grund av långa beslutsprocesser kring lokalförsörjningen. Hyresgästerna upplever att det är osäkert att nya lokaler kan erhållas om nya behov uppstår. Detta medför att hyresgästerna är ovilliga att lämna ifrån sig lokaler som de misstänker de kan behöva i framtiden.

²⁶ Vid faktagranskning framhåller Telge Fastigheter att viss information finns att hämta i systemet Vitec.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
Har bolaget antagit mål för minimering av drifts- och underhållskostnader för dess fastigheter?	I huvudsak. Bolagets styrelse har inte specifikt antagit strategiska mål eller mål för enskilda fastigheter avseende drifts- och underhållskostnader. Det finns däremot mål för bolagets hållbarhetsarbete relevanta för att minimera långsiktiga kostnader. Verksamhetsmålen i <i>Målbild 2022</i> och mål beslutade på avdelningsnivå är inte beslutade av bolagets styrelse. Då styrelsen har ansvar för bolaget och dess verksamhet och kostnadseffektiva lokaler ingår i ägardirektivet menar vi att styrelsen bör ta ett större ansvar i frågan.
Genomförs en ändamålsenlig analys av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling inför nybyggnationer, inklusive drifts- och underhållskostnader samt kapitalkostnader?	Delvis. Ett långsiktigt kostnadsperspektiv ingår i bolagets resonemang avseende nybyggnationer, vilket framgår av bland annat bolagets mall för förstudier och dess affärsplaner. Fyrstegsprincipen avseende steg 1 och 2, tänka om och optimera som ska ingå i analys inför nybyggnationer efterlevs dock inte fullt ut. Telge Fastigheters ansvar handlar främst om att bygga om eller bygga nytt, dvs steg 3 och 4. Denna uppdelning gör att de första två stegen inte ingår i deras överväganden av långsiktig kostnadsanalys.
Genomförs en ändamålsenlig analys och inventering av långsiktig kostnadseffektivitet och kostnadsutveckling för bolagets befintliga fastighetsbestånd, inklusive drifts- och underhållskostnader samt kapitalkostnader?	Delvis. Den pågående inventeringen av fastigheterna kommer ge bättre beslutsunderlag för underhåll än den utdaterade inventeringen från 2010. Betydande delar av inventeringen har genomförts men den är inte slutförd ännu. De nya lokalförsörjningsprocesserna är vid granskningens genomförande ännu inte fullt genomförda. Det saknas fortfarande tydlig rollfördelning och förståelse för ansvarsfördelningen i processerna. Kapitalkostnader har hittills inte setts som en faktor p g a räntefri lånefinansiering från kommunen. Dock kan det vara läge att beakta det som händer på EU nivå med taxonomi etc.
Har bolaget vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa energieffektivitet i dess fastighetsbestånd? Vilka åtgärder har vidtagits för att minimera uppvärmningskostnader på lång sikt? Vilka åtgärder har vidtagits för att minimera elektricitetskostnader på lång sikt?	Delvis. Bolaget arbetar med såväl ökad elproduktion som med besparingsåtgärder. Det finns också certifieringsarbete. Dock behövs en långsiktighet och helhetssyn i planeringen av åtgärder för att säkra att åtgärderna får full effekt. Ett antal åtgärder har vidtagits för att minimera uppvärmningskostnader, vilket har lett till att kostnaderna för fjärrvärme har minskat över tid. Till exempel har ventilationsaggregat bytts ut. Bolaget har vidtagit åtgärder avseende bland annat produktion av elektricitet genom solpaneler samt effektiviseringsåtgärder som exempelvis kompressorstop.

<p>Har bolaget säkerställt ett förebyggande arbete för att minimera drifts- och underhållskostnader på lång sikt?</p>	<p>I huvudsak. Bolaget bedriver ett förebyggande arbete vilket innefattar att exempelvis använda ny teknik för att öka informationsinhämtning från flera mätpunkter i fastigheterna. Problematik finns dock hanteringen av felanmälningar, vilken hyresgäster menar är bitvis bristfällig.</p>
<p>Finns tillräckliga incitament för bolaget att hålla nere fastighetskostnader?</p>	<p>Nej. Hyran på de kommunala verksamhetslokalerna sätts enligt självkostnadsprincipen vilket innebär att bolaget inte har något finansiellt incitament att reducera fastighetskostnaderna för uthyrda verksamhetslokaler. Detta kan bolaget heller inte påverka. De kommunala hyresgästerna har inte heller några incitament att minska kostnaden då verksamheterna får full kostnadstäckning för lokalkostnader.</p>
<p>Är roller och ansvar mellan kommunen som beställare och Telge Fastigheter som utförare ändamålsenliga avseende effektivitet och kvalitet?</p>	<p>I otillräcklig grad. I ramavtalet mellan kommunen och Telge Fastigheter framgår en ansvarsfördelning avseende effektivitet och kvalitet, både avseende de individuella parternas ansvar och det gemensamma ansvaret i samverkansform. Forumen som specificeras i avtalet har klart bestämda ansvarsområden för arbetet med lokaleffektivisering, men dessa forum har upphört i och med införandet av kommunens nya lokalförsörjningsprocess. Det är också osäkert i vilken utsträckning dessa i realiteteten ska överta de tidigare gruppernas ansvar inom kostnadseffektivisering. Därutöver finns osäkerheter både från bolaget och från dess hyresgäster avseende gränsdragningslistan.</p> <p>Vi noterar dock att Telge Fastigheter själva inte kan ändra på rollfördelningen mellan dem och kommunen.</p>
<p>Har tillräckliga åtgärder vidtagits för att minimera tomma lokaler i bolagets fastighetsbestånd?</p>	<p>Delvis. Vakanserna är en liten del av fastighetsbeståndet men frågan avser tillräckligheten i åtgärderna. Under 2022 har av bolaget uppställt mål för att reducera vakanser uppnåtts. Det finns dock svårigheter kring arbetet med "<i>dolda vakanser</i>". De kommunala verksamheter som utgör bolagets hyresgäster har heller inte engagerats i arbetet med att minimera tomma lokaler.</p>

Södertälje den 27 april 2023

Christina Sand
Verksamhetsrevisor

Daniel Larsson
Verksamhetsrevisor

9. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Affärsutvecklare
- ▶ Fastighetschef
- ▶ Chef Teknik och Service
- ▶ Projektchef
- ▶ Ekonomichef, Telge Fastigheter
- ▶ Ekonomichef, omsorgskontoret
- ▶ Lokalcontroller
- ▶ Lokalstrateg

Dokument

- ▶ Mål och budget 2023 med plan för 2024 och 2025
- ▶ Affärsplan Telge Fastigheter koncern 2023-2027
- ▶ Affärsplan Telge Fastigheter AB Koncernen 2022-2026
- ▶ Telge Fastigheter AB Årsredovisning och koncernredovisning för räkenskapsåret 2021-01-01 - 2021-12-31
- ▶ Förstudiemall
- ▶ Ramavtal avseende hyra av icke-kommersiella lokaler och därtill kopplade frågor
- ▶ Intern PM - miljöcertifierade byggnader
- ▶ Protokoll för SIF, OPIF och LFF
- ▶ Målbild 2022
- ▶ Utkast till Strategisk utredning Förskolor NYKO 10
- ▶ Besiktningsprotokoll
- ▶ Intern presentation: Lokalförsörjning i Södertälje En introduktion till nya riktlinjer för lokalförsörjningen i Södertälje
- ▶ Intern presentation: Lokalförsörjningsprocesser