

## Effektivitetsrevision – god förvaltningssed inom Fastighetsverket

Landskapsrevisionens årligen löpande revision inkluderar en effektivitetsrevision. Effektivitetsrevisionens syfte är att bedöma om budgetmedlen har använts i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet. Som en del av effektivitetsrevisionen för räkenskapsperioden 2021 har vi utfört en revision av Fastighetsverkets förvaltning och beslutsfattande. Effektivitetsrevisionen har utförts genom att intervjua nyckelpersoner inom Fastighetsverket samt genom att ta del av för uppdraget relevanta styrdokument. Revisionens syfte är att utvärdera huruvida Fastighetsverkets förvaltning följer god förvaltningssed.

Effektivitetsrevisionen är inte en revision eller översiktlig granskning enligt ISA-standarden (International Standards on Auditing) och vi utför således inte revision enligt standarderna.

### Uppdraget har omfattat följande arbetsskeden:

- inledande intervjuer med VD Stefan Rumander och insamling av material
- genomgång av lagar och styrdokument:
  - landskapslag (2015:110) om landskapets fastighetsverk,
  - landskapsregeringens ägarpolicy,
  - Ålands budget 2021
  - Förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland
  - Fastighetsverkets bokslut 2020
  - styrelsens arbetsordning
  - VD:s instruktion
- genomgång av Fastighetsverkets styrelseprotokoll 2021
- genomgång av upphandlingsprocessen i samråd med projektingenjör Stefan Sommarström
- Slutdiskussion och rapportering

Denna rapport presenterar sammanfattat det nuvarande förvaltningssystemet och ger åtgärdsrekommendationer i enlighet med beställarens önskemål.

## **1. Allmänt om Fastighetsverkets syfte och uppgift**

Fastighetsverket grundades från och med 1.1.2016. Fastighetsverkets uppgift är att förvalta fastigheterna och tillhandahålla tjänster för landskapsförvaltningens behov och vara en till landskapet anknuten enhet. Fastighetsverket ska även tillhandahålla tjänster för lagtingets förvaltning och Landskapsrevisionen. Fastighetsverket är direkt underställt landskapsregeringen och ägarstyrningen utövas av landskapsregeringens finansavdelning.

Syftet med omorganiseringen var att effektivisera verksamheten och förbättra servicens kvalitet genom att utveckla ett styrsystem som grundar sig på kundfokusering och företagsekonomisk styrning av fastighetsskötseln. I lagen har man beaktat Europeiska unionens kommissions ställningstaganden i fråga om modellen med affärsverk.

De årliga målsättningarna godkänns i lagtinget som en del av landskapsbudgeten. Enligt senast fastställda bokslut per 31.12.2020 är Fastighetsverkets ekonomi stabil. Ekonomin och likviditeten behandlas i effektivitetsrevisionen av hyressystemet som behandlas som en separat del.

## **2. Lagstiftning**

Lagstiftningen (landskapslagen om landskapets fastighetsverk) är en till sin form en hybridlag där lagstiftaren har valt att slå ihop lagstiftningspraxis från offentlig sektor med aktiebolagslagen. Lagen liknar fastlandets lagstiftning som tillämpas på statens affärsverk, t.ex. Forststyrelsen och Senatsfastigheter.

I lagen hänvisas på flera ställen direkt till aktiebolagslagen. De delar som direkt används av aktiebolagen är följande:

- I fråga om styrelsens beslutsfattande, jäv för medlemmarna, styrelsens sammanträden, styrelsens protokoll och överföring av uppgifter på styrelsen
- I fråga om verkställande direktören tillämpas vad som i 6 kap. 17-20 §§ aktiebolagslagen bestäms om en verkställande direktör.
- Fastighetsverket är bokföringsskyldigt. På Fastighetsverkets bokföring tillämpas vad som i bokföringslagen (FFS 1997/1336) och aktiebolagslagen föreskrivs om aktiebolags bokföring, bokslut och verksamhetsberättelse.
- Fastighetsverkets styrelsemedlemmar och verkställande direktör är på det sätt som i 22 kap. aktiebolagslagen föreskrivs om ledningens skadeståndsskyldighet skyldiga att ersätta

skada som de i sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet har orsakat Fastighetsverket. Bestämmelser om skadeståndsskyldighet för revisorerna finns i 51 § revisionslagen.

I lagens 4 kap. § 10 stadgas om styrelsens och verkställande direktörens omsorgsplikt. Bestämmelsen liknar bestämmelserna i aktiebolagslagen trots att det inte direkt hänvisas till ABL.

Lagar som styr den offentliga sektorn blir också tillämpliga. Förvaltningslagen och offentlighetslagen gäller i princip alltid då ett statligt affärsverk utövar offentlig makt till skillnad från aktiebolagslagen där möjligheten till insyn från offentligheten är begränsad. Typiska fall där ett statligt affärsverk tillämpar offentlig makt är vid offentliga upphandlingar och vid tillsättande av tjänster. För Fastighetsverket blir lagen om offentlig upphandling tillämplig vid upphandlingar som överskrider tröskelvärdena.

På Åland är inte anställningsbeslut för tillfället regelrätta förvaltningsbeslut med besvärsmätt eller rätt till rättelseyrkande enligt förvaltningslagen. Det finns bestämmelser i självstyrelselagstiftningen om att en part vid anställning inte har rätt att söka ändring över ett anställningsbeslut. För närvarande kräver Fastighetsverkets anställningar sålunda inte beslut med rättelseyrkande eller besvärsmätt.

## **2.1 Upphandlingslagens tillämpning**

Enligt landskapslagen om offentlig upphandling tillämpas den finländska lagen om offentlig upphandling vid upphandlingar över EU:s tröskelvärde. Landskapsregeringen har gett ut en handbok som är vägledande för landskapsförvaltningens samtliga upphandlingar. Handboken beskriver också hur upphandling går till inom förvaltningen. Fastighetsverket har därtill egna anvisningar för upphandlingar under EU:s tröskelvärde.

Upphandlingsprocessen finns dokumenterad i ett separat dokument med benämningen "Policy för upphandling och inköp inom Landskapets fastighetsverk". Fastighetsverkets grundregel är att även under EU:s tröskelvärden upphandla så att marknadens aktörer kan del av upphandlingen, så kallat förenklat förfarande. Vid förenklat förfarande annonseras upphandlingarna på upphandlingstjänsten e-Avrop och om behov föreligger kan beslutas om kompletterande annonsering i lokaltidningar.

Styrelsen i Fastighetsverket ska fatta beslut om ingående av avtal vid upphandling över EU:s tröskelvärden. Styrelsen befullmäktigar VD att underteckna beslut eller teckna avtal. Beslut för

upphandlingar under 50.000 euro fattas av projektchef, fastighetschef eller enhetschef för kulturarv, skogsvård eller naturreservat tillsammans med VD. Om enhetschef av något skäl inte kan underteckna beslut kan VD teckna ensam. I revisionen diskuterades processen och vi fick ta del av projektspecifik information av projektingenjören Stefan Sommarström. Fastighetsverkets upphandlingsprocess är helt elektronisk och sköts med hjälp av plattformen e-Avrop. Upphandlingar finns på hemsidan där den som är intresserad kan ta del av pågående upphandlingar. Vi bedömer att Fastighetsverket uppfyller kraven på offentlighet gällande upphandlingar och att de egna anvisningarna efterföljs.

Direktupphandlingar (värde under 50 000 euro) som görs av Fastighetsverket finns dokumenterade i en separat förteckning. Syftet med förteckningen är skapa intern transparens och därigenom undvika situationer där något enskilt företag inom byggnadsbranschen får otillbörligt stor andel av direktinköp. I förteckningen finns (november 2021) 44 olika leverantörer för olika material- och tjänsteleveranser. Åtta olika personer inom Fastighetsverket har fattat beslut om direktupphandlingar.

## **2.2 Beställarimpulsen för enskilda projekt**

I upphandlingsrevisionen diskuterades beställarimpulsen för specifika projekt och hur denna uppstår. Det står väldigt lite i t.ex. landskapets budget om vilka projekt som skall prioriteras, vilket innebär att ägaren ganska långt har delegerat beslutanderätten till Fastighetsverket. Eftersom verksamheten fungerar enligt en beställar- och utförar-modell (hyrestagaren fungerar som beställare och Fastighetsverket som utförare) så är det antingen hyrestagarnas behov av förändring som styr projekten alternativt Fastighetsverkets bedömning att fastigheten behöver renoveras.

Från och med år 2018 övertog Fastighetsverket ansvaret över ÅHS samtliga fastigheter. Det finns ett stort underhållsbehov i sjukhusets fastigheter. På grund av svårigheten att hitta tillfälliga ersättande utrymmen så att nedstängning av hela avdelningar på sjukhuset möjliggörs har de större renoveringarna vid sjukhuset inte kommit i gång under tidigare år men 2021 har man påbörjat det första större renoveringsobjektet i form av det gamla kontors- och lägenhetshuset.

Mindre och medelstora renoveringar görs löpande och med hänvisning till att Fastighetsverket har den tekniska kunskapen om fastigheternas allmänna kondition så behöver det finnas fria händer att handha mindre projekt om verksamhetens skall kunna förbli effektiv och resultatrik. Vi anser att Fastighetsverket agerar helt i linje med ägarens vilja och bindande målsättningar.

Genom att fastställa tydligare målsättningar kan lagtinget politiskt styra målsättningarna och detaljerna ytterligare ifall så önskas.

### 3. God förvaltningssed

#### 3.1 Förvaltningslagen (utövande av offentlig makt)

I förvaltningslagstiftningen och tolkningen av denna föreskrivs om grunderna för god förvaltning. Till dem hör bl.a. rättsprinciperna inom förvaltningen som styr myndigheternas beslutsprövning och behandling av ärenden i övrigt.

Rättsprinciperna inom förvaltningen är:

- **likställighetsprincipen**, som förpliktar till ett jämlikt, konsekvent och icke-diskriminerande bemötande
- **principen om ändamålsbundenhet**, enligt vilken en myndighet inte får handla med felaktiga motiv och inte heller missbruka prövningsrätten
- **objektivitetsprincipen**, som förutsätter att myndigheterna handlar sakligt och opartiskt
- **proportionalitetsprincipen**, som kräver att metoderna dimensioneras så att ingens rättigheter eller intressen begränsas mer än vad som är nödvändigt för att avvärja risker eller fara
- **principen om skydd för berättigade förväntningar**, som innebär framför allt skydd för individen gentemot det allmänna och ger individen rätt att förvänta sig att myndigheterna handlar korrekt och felfritt.

Vi anser att principerna om god förvaltning i förvaltningslagen efterföljs för de områden där förvaltningslagen gäller.

#### 3.2 God förvaltning i resterande verksamhet (icke utövande av offentlig makt)

Rekommendationer för grunderna för god förvaltning i statliga aktiebolag finns i OECD:s Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Landskapet Åland har utvecklat en ägarstyrningspolicy som Fastighetsverkets skall följa. Förutom denna

rekommendation finns styrelsens arbetsordning och vd-instruktionen som rättesnören för hur verksamheten skall styras.

### **3.2.1 Utövande av god förvaltnings sed i praktiken**

Vi utförde en utvärdering av huruvida god förvaltnings sed uppfylls i praktiken. Utvärderingen gjordes genom att läsa styrelseprotokoll, intervjua VD och medarbetare, läsa instruktioner samt genom jämförande av styrdokumentet mot gängse styrdokument i motsvarande organisationer.

### **3.2.2. Styrelsens beslutsfattande**

Fastighetsverket ska enligt 4 kap 7 § i landskapslagen om landskapets fastighetsverk ha en styrelse med högst åtta medlemmar. Landskapsregeringen utser styrelsemedlemmarna för högst ett år i sänder. Landskapsregeringen förordnar en av medlemmarna att vara styrelsens ordförande och en att vara vice ordförande. Landskapsregeringen kan befria styrelsen eller medlem av styrelsen från uppdraget.

I fråga om styrelsens beslutsfattande, jäv för medlemmarna, styrelsens sammanträden, styrelsens protokoll och överföring av uppgifter på styrelsen tillämpas vad som i aktiebolagslagen (FFS 624/2006) föreskrivs om dem i fråga om aktiebolag.

Vi läste styrelsens protokoll för 2021, totalt åtta till antalet. Fastighetsverkets styrelseprotokoll kan uppfattas som kortfattade och icke-informativa t.ex. i jämförelse med protokoll som en offentlig myndighet upprättar. Det finns en del bilagor till protokollen där mera detaljerad information framgår. Fastighetsverket publicerar på frivillig basis rubrikförteckningar på hemsidan om vilka ärenden som behandlats av styrelsen. Detta så att allmänheten och media har möjlighet att fråga om ärendenas innehåll. VD gör då en sekretessbedömning av protokollen och denna procedur grundar sig i landskapslagen om landskapets fastighetsverk (2015/110) § 16 där det stadgas om styrelsens och vd:s skadeståndsskyldighet för skador som de uppsåtligt eller av oaktsamhet har orsakat Fastighetsverket.

Enligt ABL 6:3 är styrelsen beslutför när över hälften av dess ledamöter är närvarande, om inte bolagsordningen förutsätter ett större antal. I antalet beaktas de valda styrelseledamöterna. Beträffande detta noterades inga brister.

ABL 6:6 stadgar om att det skall föras protokoll under styrelsens möten som undertecknas av sammanträdets ordförande och, om styrelsen består av flera ledamöter, av minst en av styrelsen därtill utsedd ledamot. Styrelseledamöterna och verkställande direktören har rätt att få sin avvikande mening antecknad i protokollet. Protokollen skall numreras löpande och förvaras på ett betryggande sätt. Originalprotokollen skrivs under på följande möte. Originalen finns inlåsta i ett skåp på kontoret. Protokollen är således undertecknade och numrerade vilket uppfyller kraven i ABL.

Vår slutsats är att protokollen är sakenliga och uppfyller lagens minimikrav.

### **3.2.3. Styrelsens arbetsordning och VD-instruktion**

Vi läste styrelsens arbetsordning. Arbetsordningen fastställs på det konstituerande styrelsemötet och revideras årligen på årets första styrelsemöte. Ett exemplar av arbetsordningen skall tillställas varje styrelseledamot, verkställande direktören och Fastighetsverkets revisorer. Styrelsens ordförande och VD ombesörjer att instruktioner ges till nya styrelseledamöter. Arbetsordningen preciserar styrelsens lagstadgade ansvar, mötesförfarandet, beredning av ärenden samt bestämmelser om sekretess- och kommunikation.

Vi läste VD-instruktionen. Instruktionen är en bilaga till styrelsens arbetsordning och avsedd att förtydliga arbetsfördelningen mellan styrelse och VD samt till valda delar precisera VD:s ansvar, skyldigheter och befogenheter.

VD har inte beslutande- och attesträtt gällande

- investeringar eller inköp utöver budget överstigande 50 000 euro
- all form av köp och försäljning av fast egendom
- inrättande av nya tjänster
- bildande av bolag eller kapitalökning i bolag
- upptagande av lån eller utfärdande av garantier, pant och borgen
- samt andra frågor som med hänsyn till omfattningen och arten av Fastighetsverkets verksamhet är av väsentlig betydelse eller av ovanlig beskaffenhet.

Vi anser att instruktionerna i huvudsak uppfyller minimikraven men en del frågeställningar lämnar öppna för tolkning varför dokumenten med fördel kan fördjupas och förfinas i framtida uppdateringar.

### **3.2.4 Landskapets ägarpolicy**

Landskapsregeringen har dokumenterat ägarstyrningen i ett separat dokument som benämns "Landskapsregeringens ägarpolicy". De två grundläggande målsättningarna för landskapsregeringens ägarstyrning är att uppfylla internationella riktlinjer för hur offentliga bolag ska styras och att bolagen ska lämna största möjliga värde till ägaren – det åländska samhället.

Ägarstyrningspolicyn skall egentligen övervakas och utvärderas ur ägarens synvinkel medan denna revision fokuserar på Fastighetsverkets verksamhet och beslutsfattande. Dokumentet innehåller inte så många enskilda bestämmelser som uttryckligen berör Fastighetsverket men vi bedömer ändå att Fastighetsverket uppfyller kravet på hur offentliga bolag skall styras.

### **3.2.5 Arkivplan**

Arkivfunktionen har till uppgift att säkerställa att handlingar hålls tillgängliga och bevaras, att sköta den informationstjänst som hänför sig till dem, att bestämma handlingars förvaringsvärde och att gallra ut onödigt material i enlighet med fastställd arkivplan. Arkivfunktionen skall skötas så att den stöder arkivbildaren i dess uppgifter samt tillgodoser enskilda personers och sammanslutningars rätt att få uppgifter ur offentliga handlingar och att enskilda personers och sammanslutningars rättsskydd samt datasekretess har beaktats på behörigt sätt och att tillgången på handlingar som ansluter sig till enskilda personers och sammanslutningars rättsskydd säkerställs och att handlingarna betjänar forskningen som informationskällor.

Enligt lagen ska Fastighetsverket ha en egen arkivplan. Enligt VD följer Fastighetsverket landskapets arkivplan. Man använder ett ärendehanteringssystem som landskapet använder och registrerar alla avtal och andra relevanta dokument. Hittills i år har Fastighetsverket registrerat 323 dokument i ärendehanteringssystemet. Gällande ritningar och dokument för byggprojekt så har man med landskapsarkivets chef haft en genomgång beträffande arkiveringsrutinerna.

### **3.2.6 Övriga anvisningar**

I revisionen har vi konstaterat att Fastighetsverket har utarbetat noggranna processer för närståendetransaktioner och direktupphandlingar, vilka antagits av styrelsen.

Följande processer finns också dokumenterade:

- attestreglemente beträffande kontering av fakturor



- processbeskrivning för byggprojekt
- riktlinjer för försäljning av fast egendom
- I Landskapsregeringens ägarpolicy punkt 7 rekommenderas att styrelseledamöterna skall upprätta en hållbarhetspolicy för verksamheten. Hållbarhetspolicyn finns förankrad i bokslutet, verksamhetsberättelsen innehåller redogörelser över hur landskapets energi- och klimatstrategi och de konkreta målsättningarna till år 2030 uppnås.

### **Centrala iakttagelser samt förslag till åtgärder**

Baserat på denna revision konstateras att Fastighetsverket följer de lagar och styrdokument som finns samt att de uppställda målsättningarna till väsentliga delar uppnåtts. Vi anser att Fastighetsverket tillämpar en god förvaltningssed. Ifall landskapsregeringen önskar ökad detaljstyrning så kan detta uppnås genom att t.ex. slå fast mera tydliga målsättningar i budgeten. Detta kunde ytterligare förenkla utvärderingen av Fastighetsverket.

Fastighetsverket har dokumenterat beslutsprocessen i styrelsens arbetsordning samt i VD-instruktionen. Dessa dokument är inte så detaljerade och vi anser att en del frågeställningar lämnar öppna för tolkning. Om Fastighetsverket önskar utveckla förvaltningen och styrningen ytterligare rekommenderar vi att de processer som utarbetats skrivs ned och görs till en uppförandekod för Fastighetsverket. Uppförandekoden kunde ytterligare främja öppenhet, transparens och god förvaltningssed på ett sätt som stöder Fastighetsverkets konkurrensförmåga och framgång samt samarbetet med olika intressentgrupper.

Uppförandekoden kunde t.ex. innehålla följande:

1. Efterföljande av lagar och åtaganden
2. Miljöansvar
3. Ekonomiskt ansvar
4. Socialt ansvar
5. Värderingar
  - a. Upprätthållande av god stämning på arbetsplatsen
  - b. Upphandlingsregler (finns redan)
  - c. Undvikande av intressekonflikter (finns redan)
  - d. Jäv för beredande arbetstagare (finns redan)
  - e. Nolltolerans mot mutor och korruption
  - f. Skyldighet att anmäla farhågor och förbrytelser

Ett exempel på hur uppförandekoden kunde utformas finns t.ex. på forststyrelsens hemsidor:

<https://www.metsa.fi/sv/forststyrelsen/so-har-gor-vi/uppforandekod/>

Mariehamn den 14 januari 2022

BDO Audiator Ab, revisionsammanslutning



Andreas Holmgård

OFGR, CGR