

Fördjupad granskning nr 10/2024

Granskning av regionens kapitalförvaltning 2024

April 2024
Eva Moe
Petra Segerbrant
Revisionskontoret
Region Västerbotten
Diarienummer: REV 9–2024

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	3
2. Bakgrund	5
3. Granskningens genomförande	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Ansvarig nämnd samt avgränsningar	6
Revisionskriterier	6
Metod	6
4. Tillbakablick - tiden före misstankarna om oegentligheter uppdagades	8
År 2021 - fullmäktigebeslut om att förstärka finansfunktionen	8
År 2022 - regionens finanspolicy och förvaltning ändrades	9
År 2023 - Visselblåsarärende om misstänkta oegentligheter	10
5. Regionens kapitalförvaltning år 2024	12
Finanspolicy reglerar regionens kapitalförvaltning	12
Den operativa kapitalförvaltningen	14
Rapporteringen avseende kapitalförvaltningen	15
6. Svar på revisionsfrågor	17
Rekommendationer	17

1. Sammanfattande analys

Regionens portfölj uppgår till cirka 6 miljarder kronor. Enligt kommunallagen ska regionen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Att förvalta medborgarnas skattemedel kommer med ansvar. Revisorerna har under de senaste 25 åren kontinuerligt granskat regionens kapitalförvaltning. Flera av granskningarna har visat på återkommande risker. Exempelvis har risker som nyckelpersonsberoende och att rapporteringen till styrelsen varit otydlig och komplex lyfts ett flertal gånger.

I oktober 2023 framkom misstankar om oegentligheter inom regionens kapitalförvaltning. I början av april 2025 väckte åklagare åtal mot den tidigare finansstrategen. Syftet med den här granskningen har dels varit att kartlägga händelser kopplade till kapitalförvaltningen år 2021–2023, dels att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll över kapitalförvaltningen efter att misstankarna blev kända i oktober 2023. Vår bedömning efter genomförd granskning är att regionstyrelsen år 2024 inte säkerställde en tillräcklig styrning och intern kontroll över kapitalförvaltningen. Bedömningen bygger bland annat på nedanstående iakttagelser:

- Efter att misstankarna om oegentligheter blev kända ändrade ekonomidirektören förvaltningsform för kapitalförvaltningen från förvaltning i egen regi till diskretionär förvaltning. I praktiken innebar det att Swedbank fick överta uppdraget att förvalta regionens kapital med utgångspunkt från den då gällande finanspolicyn. Styrelsen beredde inte något ärende till fullmäktige om ändringen av förvaltningsform fram till dess att en ny finanspolicy hade arbetats fram.
- Regionen saknar riktlinjer för hur upphandling av kapitalförvaltning ska gå till. Överlämnandet av regionens kapital till Swedbank föranleddes inte av någon upphandling.
- Det saknas sedan flera år tillbaka avtal med företaget som sammanställer finansrapporteringen.
- Underlagen till den finansrapportering som styrelsen fått ta del av är omfattande och detaljerade. För en person som inte är insatt i kapitalförvaltningen kan underlaget vara svårt att värdera. Utifrån risken för oegentligheter är det viktigt att styrelsen får en tillräckligt tillgänglig rapportering. Positivt var dock att styrelsen under år 2024 löpande fick rapporteringar om kapitalförvaltningen, vilket inte var fallet under år 2023.
- Inom ekonomistaben saknas dokumenterade rutiner för den praktiska hanteringen av rapportering med mera kopplat till kapitalförvaltningen. Detta kan innebära en viss risk för att nyckelpersonsberoende kvarstår.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att upphandling av regionens kapitalförvaltning blir genomförd och att det finns tydliga riktlinjer för hur upphandling inom området för kapitalförvaltning ska genomföras.

- Säkerställ att det finns avtal som reglerar eventuella externa finansrådgivare.
- Säkerställ en tillräcklig insyn och kontroll över att kapitalförvaltningen fungerar ändamålsenligt. Säkerställ exempelvis att informationen i finansrapporteringen är tillräckligt tillgänglig så att även en person som inte är insatt i kapitalförvaltningen har förutsättningar att värdera informationen och få en tydlig bild av följsamheten till finanspolicyn.
- Säkerställ att det inte finns ett nyckelpersonberoende på tjänstepersonnivå kopplat till kapitalförvaltningen. Det innebär exempelvis att utvärdera om den interna förvaltningen är tillräckligt dimensionerad för att säkerställa en tillräcklig insyn och kontroll över att kapitalförvaltningen fungerar ändamålsenligt.

2. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska regionen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Sedan år 2000 har revisorerna genomfört 11 granskningar av regionens kapitalförvaltning. Flera granskningar har visat på återkommande brister. Redan i början av 2000-talet påtalade revisorerna risken med att det då enbart var en person som ansvarade för att handlägga kapitalförvaltningen¹. Dåvarande landstinget hade ett nyckelpersonsberoende med risk för bristande intern kontroll och dessutom var rapporteringen av kapitalförvaltningen till styrelsen både otydlig och komplex.

Revisorerna genomförde den senaste granskningen av kapitalförvaltningen år 2020. Då anlidade revisorerna EY för att granska följsamheten till fullmäktiges finanspolicy. Vid den tiden anlidade regionen en extern rådgivare för medelsförvaltningen. EY konstaterade bland annat att regionen hade begränsad insyn i den kvantitativa riskmodell som rådgivaren använde för att beräkna när aktier behövde köpas eller säljas och såg en risk i att regionen saknade egen specialistkompetens på området.

Den 12 oktober 2023 inkom ett visseblåsarärende till regionens visseblåsartjänst som handlade om misstänkta oegentligheter med koppling till regionens finansstrateg. Finansstrategen stänges först av från sin tjänst och köptes därefter ut mot ett avgångsvederlag. Kapitalförvaltningen överläts till Swedbank och regionen polisanmälde den tidigare finansstrategen. Utredningen kring de misstänkta oegentligheterna har sedan dess hanterats av Ekobrottsmyndigheten och nationella antikorrupsionsgruppen.

Med anledning av händelserna inom regionens kapitalförvaltning under hösten 2023 gav revisorerna i december 2023 revisionsdirektören i uppdrag att fortsätta bevaka ärendet och under år 2024 genomföra en granskning av händelserna kring regionens kapitalförvaltning.

3. Granskningens genomförande

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är dels att kartlägga händelseförloppet kring de misstänkta oegentligheterna kopplat till regionens kapitalförvaltning, dels att bedöma om regionstyrelsen säkerställt en tillräcklig styrning och intern kontroll över kapitalförvaltningen efter att misstankarna blev kända i oktober 2023.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Har styrelsen säkerställt att det finns tydliga direktiv, regler och rutiner för hur regionens kapitalförvaltning ska skötas?
- Har styrelsen säkerställt en tydlig organisering av regionens kapitalförvaltning?
- Har styrelsen säkerställt att rapporteringen till styrelsen avseende kapitalförvaltningen är tillräckligt tillgänglig?

¹ I tidigare granskningar används begreppet medelsförvaltning i stället för kapitalförvaltning.

Ansvarig nämnd samt avgränsningar

Granskningen är avgränsad till regionstyrelsen. Granskningen innehåller en historisk tillbakablick men fokuserar främst på händelser som inträffat från oktober år 2023 fram tills granskningen avslutas. Granskningen omfattar inte någon utredning av eventuella brott, utan är inriktad mot styrelsens system för intern kontroll och rutiner för att förhindra oegentligheter. Vi har inte heller granskat om finanspolicyn tillgodoser kommunallagens krav på risktagande, avkastning, uppföljning och kontroll.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallagen 6 kap 6 §, styrelsens ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.
- Kommunallagen 6 kap 11 §, styrelsen har ett särskilt ansvar när det gäller att följa frågor kring regionens ekonomi. Styrelsen har ansvar för att resultatet utvärderas och att avstämning sker mot fastställda avkastningskrav och riskbegränsningar.
- Kommunallagen 6 kap 37 §, en nämnd får uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. En nämnd får även uppdra åt en anställd att besluta enligt 7 kap 5–8 §§.
- Kommunallagen 6 kap 38 §, delegationsförbud.
- Kommunallagen 7 kap 5–7 §§, delegering av ärenden samt vidaredelegation.
- Kommunallagen 11 kap 2–4 §§, omfattar medelsförvaltningen och att fullmäktige ska besluta om en finanspolicy samt riktlinjer för hur medlen ska förvaltas och följas upp.
- Fullmäktiges finanspolicy

Metod

Granskningen är genomförd av sakkunniga på revisionskontoret. Eva Moe har varit projektledare, Petra Segerbrant projektmedarbetare och Clara Wiklund kvalitets-säkrare.

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer.

Dokumentanalys av protokoll, rapporter och planer

Vi har granskat protokoll från regionstyrelsen, styrelsens arbetsutskott, minnesanteckningar från den centrala ledningsgruppen samt regiondirektörens ledningsgrupp. Syftet med dokumentanalysen var att kartlägga en historisk tillbakablick över beslut och rapporter avseende kapitalförvaltningen. Vi har även gått igenom tidigare granskningar och finanspolicys.

Intervjuer med chefer och tjänstepersoner

Intervjuerna med chefer och tjänstepersoner syftade till att skapa en djupare förståelse för händelserna som inträffade under oktober år 2023. Exempel på personer som vi har intervjuat är dåvarande ekonomidirektör, nuvarande ekonomidirektör och representanter från HR-avdelningen. Vi har även gjort avstämningar med regionjurist och controller.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats internt genom att den granskats av sakkunnig på revisionskontoret. Dessutom har intervjuade personer fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

4. Tillbakablick - tiden före misstankarna om oegentligheter uppdagades

Nedanstående avsnitt är en kartläggning över händelser som berörde regionens kapitalförvaltning åren 2021 till 2023.

År 2021 - fullmäktigebeslut om att förstärka finansfunktionen

Regionfullmäktige gav i februari 2021 regionstyrelsen i uppdrag att förstärka Region Västerbottens finansfunktion (§ 24). Regionstyrelsen gav i sin tur regiondirektören i uppdrag att rekrytera en finanschef.

I tjänsteskrivelsen inför styrelsens beslut fanns information om att den kapitalförvaltare som regionen hade avtal med, Söderberg & Partners, kostade cirka 15 miljoner kronor per år. Kostnaden bestod av konsultarbete samt förvaltnings- och depåavgifter. Av tjänsteskrivelsen framgick att det fanns potential att utveckla finansfunktionen och att samtidigt sänka de totala kostnaderna genom att förstärka kapaciteten i den egna organisationen och anställa en finanschef.

Enligt tjänsteskrivelsen skulle den nye finanschefen finansieras genom att de finansiella kostnaderna skulle minskas. Merkostnaderna för den förstärkta finansfunktionen uppskattades till cirka 2 miljoner kronor per år medan potentialen för minskade finansiella kostnader uppskattades till mellan 3–4 miljoner kronor per år. Den nya finansfunktionen skulle även kunna skapa ökad avkastning och andra mervärden som exempelvis minskade finansiella kostnader och risker genom förbättrad valutahantering, striktare nyttjande av leasing, förbättrad likviditetsplanering och hantering av överlikviditet.

Rekryteringen av en finansstrateg

Våren 2021 rekryterade dåvarande ekonomidirektör en finansstrateg till regionen. I annonsen stod att regionen rekryterade en finanschef. Av annonsen framgick att den blivande finanschefen självständigt skulle svara för att förvalta regionens finansiella åtaganden och att arbetet initialt skulle omfatta regionens kapital- och skuldportföljer som vid den tidpunkten omfattade knappt 8 miljarder kronor.

Vidare framgick att finanschefen skulle vara underställd ekonomidirektören men även vid behov rapportera till regiondirektör, ledningsgrupper och politiska grupperingar.

Inga extra bakgrundskontroller av finansstrategen

Under granskningen har vi frågat HR om det gjordes några bakgrundskontroller i samband med rekryteringen av finansstrategen utöver den sedvanliga referenstagningen. Vi har även frågat om det fanns någon diskussion om behov av särskilda säkerhetskrav för en tjänst med uppdrag att självständigt förvalta regionens kapital.

Ingen av de personerna som deltog i rekryteringen arbetar kvar i regionen idag och det finns inte heller någon dokumentation i finansstrategens personakt som visar om kontroller genomfördes i samband med rekryteringen.

Finansstrategen fick kalla sig finanschef

Rekryteringen blev klar i juni 2021. Den nye finansstrategen tillträdde sin heltidstjänst i oktober 2021. Rekryterande ekonomidirektör har i intervju uppgett att man gjorde en muntlig överenskommelse om att finansstrategen fick kalla sig finanschef

i dialogen med marknadens finansinstitut eftersom det i branschen ansågs ha en högre status.

År 2022 - regionens finanspolicy och förvaltning ändrades

I början av februari 2022 sade regionens ekonomidirektör upp avtalet med regionens externa rådgivare och fondförvaltare Söderberg & Partners. Anledningen till uppsägningen var att regionens nye finansstrateg skulle hantera fondförvaltningen av regionens närmare fem miljarder kronor för regionens räkning.

Avtalet med ny fondförvaltare

Vår granskning visar att finansstrategen bjöd in leverantörer att lämna anbud på förvaltningen av regionens kapital. I regionens databas för upphandling, e-avrop, finns anbud från sex leverantörer (Swedbank, SEB, Nordea, Svenska Handelsbanken, Fondly, Carnegie). Samtliga anbud hade olika struktur och format vilket försvårar för en utomstående att jämföra och värdera anbudet. I ett anbud fanns exempelvis hänvisning till separat överenskommelse men det framgick inte vad den separata överenskommelsen innebar.

Enligt uppgift från den upphandlare som bistod finansstrategen med att ta fram avtal och upphandlingsprotokoll, var upphandlingen till stor del färdigställd när den hamnade hos upphandlingsenheten. Finansstrategen hade utvärderat anbudet och utsett en vinnare i Fondly AB.

Ekonomidirektören undertecknade avtal och godkände placeringarna

I mitten av februari 2022 tecknade ekonomidirektören ett avtal för depå och rådgivning med fondförvaltaren Fondly samt ett tilläggsavtal med Swedbank för depån. Finansstrategen hanterade därefter den operativa förvaltningen av pensionsmedlen gentemot Fondly och rapporterade till ekonomidirektören. Vid behov av beslut för placering av regionens kapital presenterade finansstrategen förslag på placeringar för ekonomidirektören som bedömde om de låg inom finanspolicyn innan ekonomidirektören fattade beslut utifrån sin vidaredelegation.

Fullmäktige beslutade om ny finanspolicy

Finansstrategen beredde den revidering av regionens finanspolicy som fullmäktige antog i slutet av april 2022. Den nya policyn innebar bland annat en förändring i regionens förvaltningsstrategi och tillgångsallokering. Bland annat var normalvikten för aktier och alternativa investeringar justerad jämfört med tidigare finanspolicy. I den nya finanspolicyn tilläts även hedgefonder som alternativa placeringar och jämförelseindex blev justerat.

Finansstrategens bisysslor

Regionens ekonomidirektör har uppgett att finansstrategen i slutet av februari 2022 anmälde en bisyssla som handlade om att hen skulle starta ett aktiebolag för att ta in passiva inkomster relaterat till hens tidigare forskning. Intäkterna kunde också vara licensintäkter från finansstrategens utvecklade algoritmer för att analysera finansdata. Ekonomidirektören godkände den anmälda bisysslan och i april 2022 startade finansstrategen ett aktiebolag.

Hösten 2023 startade finansstrategen ännu ett aktiebolag. Ekonomidirektören har uppgett att finansstrategen aldrig anmälde den nya bisysslan.

År 2023 - Visselblåsarärende om misstänkta oegentligheter

Styrelsen fick inga finansrapporter under våren 2023

Vår protokollgranskning visar att regionstyrelsen i februari 2023 fick ta del av två rapporter om kapitalförvaltningen (finansrapporter). Dessa rapporter avsåg november och december 2022. Därefter fick styrelsen inga finansrapporter förrän i juni 2023.

Finansstrategens tjänst delades med Region Norrbotten

Den första oktober 2023 påbörjades ett samarbete mellan Region Norrbotten och Region Västerbotten som innebar att regionerna delade på finansstrategens tjänst. Finansstrategen skulle arbeta 50 procent för vardera regionen och anställdes av region Norrbotten för att aktivt förvalta Norrbottens fondkapital.

Visselblåsarärende i Region Västerbotten

Den 12 oktober 2023 inkom ett visselblåsarärende till Region Västerbottens visselblåsarfunktion. Ärendet handlade om misstänkt grov förskingring och grovt otillbörligt utnyttjande av offentlig position för att uppnå privata fördelar.

Den 16 oktober samlades regionens ekonomidirektör, jurist och regiondirektör för att ta del av informationen om misstankarna mot finansstrategen. Enligt uppgift informerade regiondirektören därefter regionråden muntligen om misstankarna.

Finansstrategen stängs av och köps därefter ut med avgångsvederlag

Den 19 oktober 2023 stängde ekonomidirektören av finansstrategen från sin tjänst. Bakgrunden till avstängningen var att hen var misstänkt för svårare fel eller försumelse i sin anställning som finansstrateg inom Region Västerbotten. Avstängningen avsåg i första hand en period på högst 30 dagar i avvaktan på slutligt ställningstagande från arbetsgivaren. I samband med avstängningen tog ekonomidirektören tillbaka finansstrategens arbetsdator, mobiltelefon och passerkort. Vidare stoppade ekonomidirektören både finansstrategens och Fondlys åtkomst till regionens inloggningar.

Den 8 november 2023 undertecknade ekonomidirektören och finansstrategen en överenskommelse om upphörande av anställning. Överenskommelsen innebar att finansstrategens anställning i Region Västerbotten upphörde direkt och att Region Västerbottens skulle betala ut ett avgångsvederlag motsvarande 12 månadslöner av en halvtid. I slutet av november 2023 betalade Region Västerbotten ut avgångsvederlaget på strax under 0,5 miljoner kronor.

I en av punkterna i överenskommelsen stod följande:

"I och med överenskommelsens undertecknande är parternas samtliga mellanhanden slutligt och till fullo reglerade och ingendera parten äger rätt att framställa ytterligare krav eller anspråk med anledning av xxx anställning i Region Västerbotten. Således har ingen part något ytterligare krav mot den andra för lön, kompensationsledigheter, semester, semesterersättning, skadestånd eller annan ersättning av vad slag det vara må".

Under granskningen har vi ställt frågan till representant från HR om överenskommelsen skulle kunna få någon praktisk betydelse för regionens möjlighet att kräva ersättning från finansstrategen om de rättsliga processerna skulle visa att

oegentligheter begåtts. HR svarade att formuleringen muntligt stämde av med en advokatbyrå innan avgångsvederlaget undertecknades. Bedömningen var att värderingen inte skulle förhindra regionen att potentiellt stämma mottagaren av avgångsvederlaget om en polisutredning skulle visa sig att det fanns skäl att göra detta.

Diskretionär förvaltning och polisanmälan av finansstrategen

Den 7 november 2023 fick regionstyrelsens arbetsutskott informationen om att regionen övergått till traditionell (diskretionär²) kapitalförvaltning. Arbetsutskottet fick information om bakgrunden till förändringen samt hur det påverkade regionen. Beslutet innebar i praktiken att den dagliga förvaltningen av regionens kapital hade överlåtits till Swedbank som fick placera pensionsmedlen utifrån Region Västerbottens finanspolicy.

Den 9 november 2023 undertecknade ekonomidirektören ett avtal med Swedbank om diskretionär förvaltning. Ekonomidirektören kunde på vidaredelegation besluta om placering och omplacering av regionens medel och teckna avtal som berör den finansiella verksamheten förutsatt att detta gjordes i enlighet med den då aktuella finanspolicy. Den policy som gällde under år 2023 och större delen av år 2024 var anpassad till den kapitalförvaltning i egen regi som finansstrategen var anställd för att hantera och inte en diskretionär förvaltning.

Den 16 november 2023 lämnade regiondirektören in en polisanmälan om misstänkta oegentligheter i regionens kapitalförvaltning (RS 2077–2023). Den 19 december 2023 informerades styrelsen muntligt om polisanmälan. Styrelsen fick också information om att kapitalförvaltningen övergått till diskretionär förvaltning och att ekonomidirektören fattade det beslutet med anledning av misstankarna om oegentligheter i regionens kapitalförvaltning samt insikten om att den tidigare hanteringen var för sårbar. Regionstyrelsen beslutade att regiondirektören skulle hålla regionstyrelsen informerad om regionens kapitalförvaltning.

² Diskretionär förvaltning är motsatsen till rådgivande förvaltning. Diskretionär förvaltning innebär att förvaltaren får fullmakt att fatta investeringsbeslut utan att behöva rådgöra med kunden vid varje affär. Förvaltaren ska utgå från de ramar som kunden fastställt. För regionens del den av fullmäktige beslutade finanspolicy.

5. Regionens kapitalförvaltning år 2024

Nedanstående avsnitt avser att svara på granskningens revisionsfrågor om regler och rutiner, organisering och rapportering för regionens kapitalförvaltning.

Finanspolicy reglerar regionens kapitalförvaltning

Enligt kommunallagen 11 kap 3 § ska fullmäktige besluta om riktlinjer för medelsförvaltningen³. År 2022 beslutade fullmäktige om en finanspolicy som var anpassad för en kapitalförvaltning i egen regi. Efter visseblåsarärendet hösten 2023 övergick regionen i november 2023 till en diskretionär kapitalförvaltning med Swedbank som förvaltare. Enligt kommunallagen 6 kap. 11 § är det styrelsens uppgift "att följa medelsförvaltningen och påkalla beslut av fullmäktige så snart det finns anledning att ändra riktlinjerna". Det finns inget formellt beslut för bytet av förvaltningsform förrän fullmäktige i november 2024 beslutade om en ny finanspolicy. Det innebär att fullmäktiges finanspolicy från år 2022 gällde under större delen av år 2024.

Den nya finanspolicyn innebar ett flertal förändringar jämfört med den tidigare beslutade policyn. Enligt uppgift från ekonomistaben har både det externa företag som tar fram finansrapporter till regionen och Swedbank varit rådgivare i samband med framtagandet av den nya finanspolicyn under år 2024.

Några förändringar jämfört med den föregående policyn var:

- I stället för att uppdateras årligen ska finanspolicyn ses över årligen och uppdateras vid behov.
- Förtydligande kring att samma person inte får genomföra, kontrollera och bokföra en transaktion samt att det bör vara flera personer inom regionen som kan utföra och granska arbetet för att upprätthålla kompetens och kvalitet inom finansverksamheten.
- Kravet på att samma konsult inte får anlitas för både rådgivning och rapportering eller uppföljning togs bort för att möjliggöra diskretionär förvaltning. Även kravet att extern rådgivare ska vara fristående från banker och andra leverantörer av finansiella produkter som regionen köper togs bort.
- Ett flertal generella regler för kapitalförvaltningen justerades. Exempelvis att passiv förvaltning bör utgöra basen i portföljen men att aktiv förvaltning får användas där det kan motiveras.
- För pensionsmedelsförvaltningen sänktes det långsiktiga avkastningsmålet från 4 procent till 3,5 procent realt. Tillgångsallokeringen justerades och jämförelseindex ändrades utifrån den nya allokeringen.
- För skuldförvaltningen kompletterades policyn med ett nytt avsnitt om leasing samt tillägg kring lånesituationer som kräver styrelsens beslut eller godkännande.
- En förändring var också att alternativa investeringar togs bort som ett möjligt tillgångsslag.

³ I vår granskning har vi använt begreppet kapitalförvaltning synonymt med medelsförvaltning.

Organiseringen av regionens kapitalförvaltning under år 2024

Fullmäktiges finanspolicy utgör plattformen för hur regionen ska förvalta sitt kapital. Fullmäktige har i policyn delegerat beslutsbefogenheter gällande finansverksamheten till regionstyrelsen.⁴

Regionstyrelsen har delegerat till regiondirektören

Enligt regionens finanspolicy⁵ har regiondirektören ansvar för att:

- regionen har en väl fungerande finansfunktion.
- regionen har en tillfredsställande intern kontroll.
- bevaka utvecklingen inom de finansiella marknaderna.
- förbereda och föreslå uppdateringar av finanspolicyn.

Regionstyrelsen har delegerat till regiondirektören att besluta ”om placering och omplacering av regionens medel samt att teckna avtal som berör den finansiella verksamheten innefattande beslut om extern upplåning och omplacering av lån sam lånevillkor”. Enligt delegationsordningen ska besluten fattas i enlighet med fullmäktiges fastställda finanspolicy. Vidare framgår att regiondirektören får vidaredelegera dessa beslut.

Regiondirektören har vidaredelegerat till ekonomidirektör

Regiondirektören har vidaredelegerat sitt beslutsmandat till ekonomidirektören som är chef över regionens ekonomistab. Ekonomistaben har bland annat i uppdrag att sköta den operativa hanteringen av finansverksamheten.

Av finanspolicyn framgår att regiondirektören eller den regiondirektören vidaredelegerat till har fullmakt att:

- Besluta om finansiella transaktioner inom ramen för kapital- och skuldförvaltning. Till exempel köp och försäljning av värdepapper och fonder i kapitalförvaltningen.
- Besluta om anlitande av finansiella rådgivare.

Externa konsulter och rådgivare

Enligt finanspolicyn kan externt konsultstöd anlitas för framtagning av underlag inför revidering av finanspolicy, rådgivning vid placeringar och skulder samt rapportering och uppföljning.

Vår bedömning

Av underlagen inför beslutet om den nya finanspolicyn framgår att policyn bland annat är justerad för att möjliggöra diskretionär förvaltning. Av vår kartläggning framgår att regionstyrelsens arbetsutskott fick information om bytet av förvaltningsform under slutet av år 2023. Vi är kritiska till att styrelsen under år 2024 inte beredde något ärende till fullmäktige om ändringen av förvaltningsform fram till dess att en ny finanspolicy hade arbetats fram.

Revisorerna har för avsikt att granska finanspolicyn under år 2025.

⁴ Detta framgår av finanspolicyn som fullmäktige beslutade år 2022 och finanspolicyn som fullmäktige beslutade om i november 2024.

⁵ Samma skrivning finns både i finanspolicyn från år 2022 och den senast beslutade policyn från november 2024.

Den operativa kapitalförvaltningen

Extern kapitalförvaltare

Regiondirektören eller den regiondirektören vidaredelegerat till får enligt finanspolicyn besluta om att anlita externa rådgivare och förvaltare. Enligt regionens riktlinje för inköp av varor, tjänster och entreprenader ska affärsmässiga leverantörskontakter alltid gå via regionens inköpsorganisation. Sedan november 2023 har Swedbank varit rådgivare och förvaltare av regionens kapital efter att ekonomidirektören tecknat avtal med dem.

Hösten 2024 uppgav ekonomidirektören att förvaltningen av regionens kapital skulle upphandlas. Upphandlingen skulle genomföras efter att fullmäktige beslutat om en ny finanspolicy. Vid en avstämning i mars 2025 uppgav ekonomidirektören att upphandlingen ännu inte hunnit genomföras.

I samband med vår kartläggning fick vi information från regionens upphandlare om att finansiella tjänster var undantagna från LOU. Vi har utöver finanspolicyn i regionens ledningssystem inte funnit några regler eller rutiner för hur upphandling av kapitalförvaltning ska gå till.

Regionens interna resurser

Efter att ekonomidirektören avslutade finansstrategens tjänst i regionen har någon ny finansstrateg inte rekryterats. En medarbetare inom ekonomistaben som tidigare arbetade med regionens kapitalförvaltning har i stället återgått till detta arbete. Vid tiden för slutförandet av denna granskning pågår även ett arbete med att introducera ytterligare en medarbetare till arbetet med kapitalförvaltningen.

Det saknas interna rutiner för arbetet med kapitalförvaltningen

Av finanspolicyn framgår att det behöver finnas internkontroll för att säkerställa att finansverksamheten bedrivs på ett kontrollerat sätt. Policyn definierar internkontroll som *”de kontrollmoment som ingår i administrationen av kapital- och skuldförvaltningen. Kontrollen förutsätter att det finns erforderliga system och rutiner för; rapportering och uppföljning, ansvarsfördelning i organisationen, investeringar av tillgångar och skulder samt redovisning.”*

Vi har i samband med granskningen efterfrågat rutiner för arbetet med kapitalförvaltningen inom ekonomifunktionen. Granskningen visar att det inte finns några ytterligare dokumenterade rutiner utöver finanspolicyn. Av finanspolicyn framgår inte hur exempelvis medarbetare på ekonomifunktionen genomför avstämnings och kontroller eller hur avstämningsarna med Swedbank eller externa företag går till i praktiken.

Externa konsulter tar fram rapporter till regionens interna uppföljning

Den medarbetare inom ekonomistaben som arbetar med regionens kapitalförvaltning får varje månad en detaljerad rapport från Swedbank som visar avkastningen på kapitalet samt hur placeringarna förhåller sig till finanspolicyns ramar. Den rapporten presenteras inte för styrelsen.

Den finansrapport som presenteras för regionstyrelsen levereras av ett externt företag som sammanställer ett presentationsmaterial utifrån de uppgifter om kapitalförvaltningen som regionen överlämnar till dem. Finansrapporten består av en portföljsammanställning samt en bilaga med skuld- och likviditetsförvaltning.

Portföljsammanställningen innehåller en sammanfattande beskrivning av portföljen gentemot policyn, kommentarer till portföljrapporten samt en mer detaljerad beskrivning av de olika delarna av portföljen.

Det externa företaget har levererat finansrapporter till regionen i över 15 års tid. Regionen har idag inget avtal med företaget. Det senast dokumenterade avtalet med företaget löpte ut för ca 10 år sedan.

Vår bedömning

Det är viktigt att styrelsen säkerställer en fungerande kontroll av kapitalförvaltningen. Bristen på dokumenterade rutiner på tjänstepersonnivå samt att endast ett fåtal personer arbetar mot kapitalförvaltningen gör att vi bedömer att de fortfarande finns en risk för nyckelpersonsberoende.

Vi ser en brist i att det saknas ett dokumenterat avtal med det företag som levererar finansrapporter till regionen.

Vi noterar att det utöver finanspolicyn inte finns några riktlinjer i regionen som reglerar hur upphandling av kapitalförvaltningen ska gå till. Vi bedömer att detta kan vara en risk.

Rapporteringen avseende kapitalförvaltningen

Av kommentarerna till kommunallagens 11 kapitel §3 framgår att en kontinuerlig återsrapportering av viktiga ekonomiska transaktioner till styrelsen ett nödvändigt inslag i den interna kontrollen. Enligt både finanspolicyn från år 2022 och 2024 ska regionstyrelsen löpande få månadsvisa finansrapporter. Ansvarige tjänsteperson ska rapportera till regionstyrelsen i samband med ordinarie möten. Styrelsen har vid sex sammanträden fått information om kapitalförvaltningen för år 2024.

Styrelsens sammanträde	Finansrapport för månad:	Övrig information om kapitalförvaltningen
Februari 2024	November och december 2023	Ja. Status och aktiviteter
April 2024	Januari och februari 2024	Ja. Förundersökning och skadestånd
Juni 2024	Mars och april 2024	Nej.
September 2024	Maj, juni och juli 2024	Ja. Status och åtgärder
Oktober 2024	-	Nej.
November 2024	Augusti och september 2024	Uppdaterad policy
December 2024	Oktober 2024	Nej.
Februari 2025	November och december 2024	

Källa: Protokoll från regionstyrelsens sammanträden. Sammanställt av revisionskontoret.

Finansrapporterna uppfyllde i stort de formkrav som finanspolicyn ställer på rapporteringens utformning. Underlaget är omfattande och detaljerat med grafer och tabeller. Vi har under granskningsarbetet bland annat gjort följande iakttagelser i styrelsens finansrapporter år 2024:

- Det fanns ingen information om att den diskretionära förvaltningen inte uppfyllde alla krav i finanspolicyn. Kravet som inte uppfylldes handlade om att extern rådgivare ska vara fristående från banker och andra leverantörer av finansiella produkter som regionen köper.

- Portföljen i finansrapporten var markerad som överviktad i utländska aktier under större delen av år 2024. Det framgick inte av rapporten om detta var en avvikelse mot finanspolicyn.
- En del av informationen presenterades endast i form av grafer där det var svårt att utläsa faktiska värden.

Det externa företaget som gör sammanställningarna tar inte ansvar för att rapporterade värden i rapporten är korrekta. Detta framgår av rapporterna. Rapporterna granskas översiktligt av anställd inom ekonomistaben innan rapporteringen överlämnas till styrelsen.

Förutom finansrapporterna har styrelsen fått löpande information om status och aktiviteter inom kapitalförvaltningen. Informationen har handlat om förundersökningens status, skadeståndsanspråk, åtgärder för minskad risk i kapitalförvaltningen samt uppdateringen av finanspolicyn.

Av årsredovisning framgår att regionens pensionsmedelsportfölj för år 2024 hade haft en positiv avkastning på 12,6 procent eller 704 miljoner kronor. År 2023 hade regionens pensionsmedelsportfölj en positiv avkastning på 10,1 procent eller 513 miljoner kronor.

Vår bedömning

Det är viktigt att rapporteringen till styrelsen är tydlig och lätt att förstå. Underlaget är omfattande och detaljerat med grafer och tabeller vilket kan vara svårt att värdera för en person som inte är insatt i finansbranschen. Vi saknar en sammanfattande analys för att underlätta för politiken att värdera den information som finns i rapporten och underlätta förståelsen för följsamheten till finanspolicyn.

6. Svar på revisionsfrågor

Vår bedömning är att regionstyrelsen år 2024 inte säkerställde en tillräcklig styrning och intern kontroll över kapitalförvaltningen. Bedömningen bygger bland annat på våra revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Vår bedömning
Har styrelsen säkerställt att det finns tydliga direktiv, regler och rutiner för hur regionens kapitalförvaltning ska skötas?	Styrelsen beslutade i november 2024 om en policy som ligger i linje med den nuvarande diskretion- förvaltningen. Under större delen av år 2024 hade region Västerbotten en finanspolicy som inte var anpassad till den nya förvaltningsformen. Kapitalet förvaltades dock inom de ramar som var fastställda i 2022 års policy. Det saknas direktiv för hur upphandling av regionens kapitalförvaltning ska gå till. Det saknas även avtal med företaget som hjälper regionen att ta fram rapporter avseende kapitalförvaltningen. Inom ekonomifunktionen saknas dokumenterade rutiner för hur arbetet med kapitalförvaltningen ska gå till.
Har styrelsen säkerställt en tydlig organisering av regionens kapitalförvaltning?	Ja. Finanspolicyn beskriver hur organiseringen av regionens kapitalförvaltning ska se ut. Delegationen styr beslutsfattandet inom kapitalförvaltningen. Det finns dock en risk för internt nyckelpersonberoende inom ekonomifunktionen ifall medarbetare skulle sluta eller bli sjukskrivna.
Har styrelsen säkerställt att rapporteringen till styrelsen avseende kapitalförvaltningen är tillräckligt tillgänglig?	Nej. Finansrapporteringen är visserligen detaljerad, men detaljeringsgraden medför också att det för en utomstående kan vara svårt att göra en korrekt samlad bedömning av i vilken grad finanspolicyn efterlevs. Vår granskning visar också att den finansrapportering som regionen köper från ett externt konsultföretag dels bygger på uppgifter som medarbetare på ekonomistaben överlämnar. Av rapporten framgår att konsultföretaget inte ansvarar för att rapporterade värden är korrekta.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att upphandling av regionens kapitalförvaltning blir genomförd och att det finns tydliga riktlinjer för hur upphandling inom området för kapitalförvaltning ska genomföras.
- Säkerställ att det finns avtal som reglerar eventuella externa finansrådgivare.
- Säkerställ en tillräcklig insyn och kontroll över att kapitalförvaltningen fungerar ändamålsenligt. Säkerställ exempelvis att informationen i finansrapporteringen är tillräckligt tillgänglig så att även en person som inte är insatt

i kapitalförvaltningen har förutsättningar att värdera informationen och få en tydlig bild av följsamheten till finanspolicyn.

- Säkerställ att det inte finns ett nyckelpersonberoende på tjänstepersonnivå kopplat till kapitalförvaltningen. Det innebär exempelvis att utvärdera om den interna förvaltningen är tillräckligt dimensionerad för att säkerställa en tillräcklig insyn och kontroll över att kapitalförvaltningen fungerar ändamålsenligt.

Umeå den 9 april 2025

Eva Moe
Certifierad kommunal revisor
Revisionskontoret
Region Västerbotten

Petra Segerbrant
Sakkunnig