

Revisionsrapport

Pensionsmedels- förvaltning

Botkyrka kommun

Sofia Nylund
Åsa Sandgren

Maj 2013

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Granskningsresultat	3
3.1.	Inledande information	3
3.2.	Legala förutsättningar	3
3.3.	Mål och måluppfyllelse.....	4
3.4.	Ansvarsfördelning	6
3.5.	Placeringsriktlinjer	7
3.6.	Etiska riktlinjer.....	8
3.7.	Rapportering och uppföljning	9
3.8.	Utvärdering av delportföljer/förvaltare	11

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens pensionsmedelsförvaltning är ändamålsenligt reglerad genom fastställd placeringspolicyn. Policyn säkerställer i huvudsak en tillräcklig intern kontroll inom området. Följsamheten till fullmäktiges fastställda policy bedöms som i huvudsak tillfredsställande.

Vi grundar våra bedömningar utifrån följande:

- *Legala krav (Kommunallagens regelverk) efterlevs*
- *Målsättning och måluppfyllelse följs upp löpande. Målsättning på en real avkastning på 3 procent har inte uppnåtts*
- *Ansvarsfördelning (delegation och dess återrapportering) fungerar tillfredsställande*
- *Placeringspolicyns placeringsriktlinjer efterlevs*
- *Placeringspolicyns etiska riktlinjer efterlevs i huvudsak*
- *Placeringspolicyns krav på rapportering och uppföljning efterlevs till viss del*

Vid granskningen har vi dock identifierat vissa förbättringsområden, varför vi lämnar följande rekommendationer:

- 1) Målformuleringen avseende avkastning är tvådelad, dels ska avkastningen överstiga pensionsskuldens/-åtagandets diskonteringsränta, dels ska den genomsnittliga reala avkastningen vara 3 procent. Utifrån utfall över den totala placeringsperioden bör placeringsstrategin ses över för att möjliggöra ett utfall som bättre harmoniserar med målet om 3 procents avkastning.
- 2) Utveckla rapporteringen så att frekvens och innehåll överensstämmer med placeringspolicyn.
- 3) Stärk kopplingen mellan skuld och förvaltningsmedel genom uppdaterade beräkningar över pensionsutbetalning/-åtagandet som kopplas till utvecklingen av de placerade medlen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Utifrån genomförd väsentlighet- och riskanalys samt en genomgång av kommunens invärlds- och omvärldsanalys har en granskning av pensionsmedelsförvaltning prioriterats. Det finns ett avsnitt i kommunallagen som reglerar att fullmäktige i kommuner och landsting ska meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser.

Kommunstyrelsen i Botkyrka kommun beslutade 1999-06-22 att avsätta 400 mnkr från försäljningen av Energibolaget för att möta kommande pensionsutbetalningar från ansvarsförbindelsen för pensioner. Styrelsen gav i uppdrag till kommunledningskontoret att utarbeta förslag till förvaltningsföreskrifter. Kommunfullmäktige antog ursprungligen 2000-02-24 särskilda föreskrifter för förvaltning av pensionsmedel som senare har reviderats i olika omgångar. Nu gällande placeringspolicy fastställdes av fullmäktige 2011-06-16.

2.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen avser kommunstyrelsen och ska besvara följande revisionsfrågor:

Är pensionsmedelsförvaltningen ändamålsenligt reglerad via policy och säkerställer denna en tillräcklig intern kontroll inom området?

Är följsamheten till fastställd policy tillfredsställande?

Revisionskriterier:

- Legala förutsättningar (Kommunallagens regelverk)
- Målsättning och måluppfyllelse
- Ansvarsfördelning (delegation och dess återrapportering)
- Placeringsriktlinjer och dess följsamhet
- Etiska riktlinjer och dess följsamhet
- Rapportering och uppföljning

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen genomförs via studier av policy, delegationsordning, uppföljningsrapporter, protokoll m.m. Dessutom intervjuas ekonomichef, chefscontroller, kommunstyrelsens ordförande samt oppositionsledamot i kommunstyrelsen. Avgränsning sker utifrån ovan angivna revisionsfrågor och revisionskriterier.

3. Granskningsresultat

3.1. Inledande information

Ursprungligen avsatte kommunen 450 mnkr. Av dessa var 400 mnkr avsedda för pensioner intjänade före 1998 samt 50 mnkr för ”individuell del” för 1998/1999. Placeringen avseende den individuella delen löstes ut vid utbetalningen till individuella fonder.

Den avsatta summan baserade sig inte på någon uträkning utan var det som man ansåg sig ha råd att avsätta vid försäljningen av kommunens energibolag. Några planer på ytterligare placeringar finns inte.

Utgångspunkten var att pengarna skulle börja användas 2011 för att möta ökande pensionsutbetalningar, men tack vare goda resultat i kommunen har ännu inte några pengar lyfts från placeringen.

I samband med upphandlingen av förvaltningstjänst för pensionsmedlen, våren 2011, delades placeringen upp i två portföljer, en diskretionär¹ och en rådgivande². Enligt uppföljning per den 31 december 2012 avser kommunen att se över den rådgivande portföljen p.g.a. den svaga utvecklingen och för att minska sina förvaltningskostnader.

3.2. Legala förutsättningar

Enligt kommunallagen ska medel avsatta för pensionsutbetalningar förvaltas på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. I fullmäktiges föreskrifter ska det anges hur medlen ska förvaltas, fastställas vilken risk som är tillåten samt hur uppföljning och kontroll ska ske. Föreskrifterna ska omprövas så snart det finns skäl för det.

Iakttagelser

Kommunens placeringspolicy, *Särskilda föreskrifter för förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser*, uppfyller lagens intentioner avseende medelsförvaltning. Policyen finns upprättad och är fastställd av fullmäktige, 2011-06-16. Föreskrifterna anger hur medlen ska förvaltas och vilken tillåten risk placeringen av medlen medger. Föreskrifterna anger även hur uppföljning och kontroll av förvaltningen ska ske.

Föreskrifterna har omprövats och ändrats när förändringar i förvaltningen har skett.

¹ Förvaltning där förvaltaren själv tar beslut om hur de placerade medlen ska förvaltas.

² Förvaltning där förvaltaren lämnar förslag på placeringar

3.3. Mål och målhoppfyllelse

I placeringspolicyn finns det två övergripande mål med förvaltningen av avsatta medel.

1. att uppnå en god avkastning med betryggande säkerhet
2. att uppnå en jämn och förutsägbar utbetalning av pensionskapitalet över tiden

Med ”god avkastning med betryggande säkerhet” menas att kommunen ska ta finansiella risker i syfte att uppnå en avkastning på fonderat kapital som över tiden genererar en avkastning som överstiger skuldens diskonteringsränta. Därmed bidrar förvaltningen till att minska den finansiella bördan av pensionsåtagandet. Målet för förvaltningen är att den genomsnittliga avkastningen ska ha ett reall utfall på ca 3 procent per år räknat på portföljens tillgångar sett över en rullande femårsperiod. Med real avkastning avses nominell avkastning minus inflation mätt som förändring av konsumentprisindex (KPI).

En jämn och förutsägbar utbetalningstakt är viktig för att uppnå stabilitet i förutsättningarna för den årliga driften.

Iakttagelser

Avseende det första målet säkras man upp att placeringen ska ske med betryggande säkerhet genom policyns placeringsriktlinjer.

Botkyrka kommun avsatta medel, 400 mnkr, hade ett värde på 577 mnkr den 31 december 2012. All avkastning som placeringen genererar återinvesteras i portföljen.

Tabell 1 Utvecklingen för placeringarna jan-dec 2012

Utveckling, %	Diskretionär	Rådgivande	Totalt	Jämf.index
Svenska aktier	16,3	16,1	16,0	16,7
Utländska aktier	11,2	10,0	10,6	9,9
Svenska räntor	3,8	5,0	4,4	3,2
Alternativa investeringar	3,4	1,3	2,1	3,2
Totalt	7,1	6,4	6,7	7,5

Den främsta anledningen till den något svagare utvecklingen jämfört med index är att portföljen i början av året hade en lägre andel aktier än normalportföljen.

Uppföljning sker även av jämförelse över tid mot KPI i rapporteringen till kommunstyrelsen. Utvecklingen över åren ser ut enligt tabell nedan.

Tabell 2 Utvecklingen för placeringarna över längre tid

	Åren 2008-2012	Fr.o.m. juni 2000
Värdeökning	18,2 %	44,7 %
KPI	6,2 %	21,0 %
Värdeökning minus KPI	12,0 %	23,7 %
Genomsnittlig värdeökn/år	3,4 %	3,0 %
Genomsnitt över KPI/år	2,2 %	1,5 %

Tabellen visar att målet om KPI + 3 procent inte har uppnåtts. För hela perioden har endast halva avkastningskravet uppnåtts.

För att förklara den relativt svaga utvecklingen sedan starten redovisas nedan årsvis utveckling från juni 2000.

Tabell 3 Uppföljning av pensionsplacering 2000-2013

ÅR	31-mar	30-jun	30-sep	31-dec	Föränd. (mnkr)	Föränd. (%)
2000		400,0		381,5	-18,5	-4,6
2001	361,2	371,8	339,7	367,4	-14,1	-3,7
2002	363,2	327,1	295,8	304,9	-62,5	-17,0
2003	297,6	319,0	324,4	338,4	33,5	11,0
2004	350,2	352,2	354,2	366,9	28,5	8,4
2005	380,4	406,6	426,8	441,0	74,1	20,2
2006	462,8	447,3	469,5	483,3	42,3	9,6
2007	497,1	505,3	500,2	489,3	6,0	1,2
2008	469,8	464,0	436,0	439,1	-50,2	-10,3
2009	435,4	460,0	483,4	501,3	62,2	14,2
2010	520,7	524,2	538,1	550,7	49,4	9,9
2011	549,4	550,7	524,1	540,8	-9,9	-1,8
2012	557,8	554,8	565,9	577,0	36,2	6,7
2013	597,0					

Som tabellen ovan visar inleddes placeringsperioden med tre år av nedgång vilket gjort att utvecklingen över tid inte varit så god. Även 2008 var ett år med större nedgång. Trots vissa år med god utveckling har utvecklingen för hela perioden inte varit i nivå med uppsatt mål. Värdet per den 31 mars 2013 var 597 mnkr.

Diskonteringsräntan för ansvarsförbindelsen är tudelad mellan pensioner som avser pensionärer och pensioner som avser anställda. För pensionärer är räntan 1,75 procent och för anställda 0 procent enligt Sveriges Kommuner och Landstings *Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld*. De olika räntesatserna beror på att

pensionärernas pensioner värdesäkras med prisbasbelopp medan anställdas pension värdesäkras med inkomstbasbelopp. Fr.o.m. 2013/14 sänks diskonteringsräntan med 0,75 procentenheter, till 1 procent.

Hur Botkyrkas pensionsåtagande fördelas mellan pensionärer och anställda finns inte framräknat.

När det gäller utbetalning från pensionskapitalet har man hittills inte behövt använda de placerade medlen för att klara sina utbetalningar till pensioner. Enligt ettårsplan för 2013 och flerårsplan för 2014-2017 kommer uttag ur pensionskapitalet göras kommande år enligt nedan.

Tabell 4 Planerade uttag 2013-2017

År	2013	2014	2015	2016	2017
Uttag	20 mnkr	22,5 mnkr	25 mnkr	27,5 mnkr	30 mnkr

Även 2012 budgeterades ett uttag, på 17,5 mnkr, men detta har ej realiserats.

Beräkningarna över hur mycket som ska tas ut årligen bygger inte på en aktuell pensionsberäkning. Den långsiktsberäkning över framtida årliga pensionsutbetalningar, från KPA, som redovisas i policyn är från 2008. En ny beräkning ska enligt uppgift beställas under 2013.

3.4. Ansvarsfördelning

Föreskriften tydliggör ansvarsfördelningen mellan fullmäktige, styrelse och ekonomichef enligt följande:

- Fullmäktige fastställer policyn och svarar därmed för de övergripande besluten avseende pensionsmedelsförvaltningen.
- Kommunstyrelsen bereder policy, säkerställer att förvaltningen sker i överensstämmelse med policy och lagregler samt ansvarar för löpande utvärdering i förhållande till fastställda förvaltningsmål. Kommunstyrelsen delegerar kommunfullmäktiges operativa förvaltningsuppdrag till ekonomiavdelningen/ekonomichefen.
- Ekonomichefen ansvarar för att det löpande arbetet avseende förvaltningen såsom efterlevnad till placeringspolicy, löpande rapportering till kommunstyrelsen och företräda kommunen gentemot externa parter

Vid plötsliga oväntade händelser kan ekonomichef i samråd med kommundirektör ta initiativ som tillfälligt avviker från policyn.

Iakttagelser

Kommunfullmäktige fastställde nuvarande policy 2011-06-16.

Enligt uppgift diskuteras placeringspolicyn sällan i kommunstyrelsen. Frågor diskuteras i allmänhet oftast främst på de politiska gruppträffarna och mer sällan i styrelsen.

Oppositionen har i ett särskilt yttrande till årsredovisning 2012 påpekat att man anser att kommunen ej bör spekulera med avsatta pensionsmedel. Dessa synpunkter ska även ha framförts tidigare, muntligt. Den uppföljning som sker till styrelsen är den rapportering som sker kvartalsvis kring placerade medel. Denna information visar på värdeutveckling samt allokering per tillgångsslag jämfört med policyns normalvärde. I övrigt följer kommunstyrelsen inte upp policyn ytterligare.

Det löpande arbetet sköts av chefscontrollern. Enligt uppgift sker emellertid alla beslut om förändringar i samförstånd mellan ekonomichef och chefscontroller. Vi noterar att hanteringen av placeringar i stor omfattning förlitar sig på chefscontrollern, eftersom han är den enda som arbetar aktivt med medelsplaceringen i kommunen. Detta innebär att organisationen är sårbar. När nuvarande chefscontroller var ekonomichef, var det emellertid endast en person involverad i de beslut som fattades.

Enligt uppgift har det hittills inte skett några oväntade händelser som har inneburit en avvikelse från policyn.

Hos kapitalförvaltaren finns en avdelning som kontrollerar att den förvaltare som handhar kommunens portfölj följer kommunens policy.

3.5. Placeringsriktlinjer

I riktlinjerna anges kommunens förvaltningsfilosofi som delas upp i fyra principiella riktlinjer för förvaltningen, helhetsansvar, matchning, diversifiering samt långsiktighet. Dessutom regleras hur externa rådgivare får anlitas samt att förvaltning ska ske av extern förvaltare.

Riktlinjerna anger även tillåtna tillgångsslag, allokeringalternativ mellan räntor och aktier samt riskbegränsningar i övrigt.

Policyn tillåter följande tillgångsslag med angivna spann för allokering:

Tabell 5 Tillåtna spann per tillgångsslag

Tillgångsslag	Accepterat spann		
	Min	Normal	Max
Räntor och alternativa tillgångar	40	60	80
<i>Räntebärande värdepapper</i>	20	40	60
<i>Alternativa tillgångar</i>	0	20	30
Aktier	20	40	60
<i>Svenska aktier</i>	0	20	40
<i>Utländska aktier</i>	0	20	40

Övriga riskbegränsningar i policyn anger accepterade motparter och förvaltare, hantering av valuta- och likviditetsrisk samt derivatinstrument.

Iakttagelser

Kommunen anlitar DNB Sverige som förvaltare.

I tabellen nedan presenteras allokering av placeringar per 2013-03-31. Tabellen visar att de investerade tillgångsslagen håller sig inom de spann som anges av placeringspolicyn.

Tabell 6 Allokering per tillgångsslag per 2013-03-31

Tillgångsslag per 2013-03-31	Marknadsvärde	Andel (%)	Accepterat enligt policy
Räntor och alternativa tillgångar	328 368 629	56 %	Ja
<i>Räntebärande värdepapper</i>	288 502 428	49 %	Ja
<i>Alternativa tillgångar</i>	39 866 201	7 %	Ja
Aktier	261 292 567	44 %	Ja
<i>Svenska aktier</i>	128 192 286	22 %	Ja
<i>Utländska aktier</i>	133 100 281	23 %	Ja
Totalt värdepapper	589 661 196	100 %	Ja

En kontroll har gjorts för allokering under perioden 2012-01-01 till 2013-03-31 och kontrollen visar att tillgångsslagen har varit inom givna ramar under perioden.

3.6. Etiska riktlinjer

Riktlinjerna innehåller etiska restriktioner utifrån kommunens etiska skäl och helhetssyn på förhållandet ekonomi och ekologi. Dessa innebär att placeringar inte medges i företag som har produktion eller försäljning inom hasardspel, pornografi, alkohol, tobak eller vapen som en väsentlig del av sin verksamhet. Dessutom ska direkta placeringar endast göras i företag som på ett godtagbart sätt följer kraven i de internationella konventionerna som Sverige har undertecknat.

Avsnittet avseende etiska riktlinjer avslutas med följande:

Vid placering i aktiefonder krävs att fonderna investeringsriktlinjerna i allt väsentligt överensstämmer med kommunens etiska riktlinjer.

Vad allt väsentligt innebär framgår inte av riktlinjerna.

Iakttagelser

Enligt uppgift från kommunen hålls en löpande dialog med förvaltarna avseende de etiska kraven. De fastställda etiska kraven gör att kommunens placeringsmöjligheter minskar. Trots detta upplever man inte att kraven begränsar placeringsmöjligheterna i allt för stor utsträckning.

Vid granskningstillfället har kommunen placerat en större del av pensionspengarna i placeringsalternativ med utökade hållbarhetskriterier. Granskningen visar att tre av aktiefonderna saknar hållbarhetsprofil och kan därför inte jämföras med de etiska krav som framkommer av policyn. Emellertid friskriver sig kommunen från detta genom skrivelsen som nämns ovan.

De aktiefonder som redovisar en hållbarhetsprofil kan anses falla inom de etiska krav som framgår av kommunens policy.

Tabell 7 Aktuella fondplaceringar per 2013-03-31 utifrån etiska begräsningar

	Värdepapper	Internationella konventioner	Hasardspel	Pornografi	Alkohol	Tobak	Vapen
Svenska aktiefonder	<i>DNB Sverige Koncis</i>	Ja	-	< 0 %	<5 %	< 0 %	<5 %
	<i>DNB Sverigefond</i>	Ja	-	< 0 %	<5 %	< 0 %	<5 %
	<i>Enter Select Pro</i>	Ja	-	-	-	-	-
	<i>Lannebo Småbolag</i>	-	-	-	-	-	-
	<i>Swedbank Robur Ethica Sverige MEGA</i>	Ja	<5 %	<0 %/>5 %	<5%	<5%	<0% / >5%
Utländska aktiefonder	<i>Aberdeen Ethical World Fund A-ACC</i>	-	-	-	-	-	-
	<i>DNB Global Emerging Markets SRI A</i>		<5%	< 0 %	<5%	< 0 %	<5 %
	<i>DNB Utlandsfond</i>	Ja	<5 %	< 0 %	<5 %	< 0 %	<5 %
	<i>Swedbank Robur Global Ethica MEGA</i>	Ja	<5 %	<0% / >5%	<5 %	<5 %	<0% / >5%

Utifrån den friskrivning som framkommer i policyn är det inte möjligt att göra någon sammanfattande bedömning över hur kommunen uppfyller de etiska krav som ställs.

3.7. Rapportering och uppföljning

Enligt policyn ska det en gång per år inhämtas aktuell uppgift om ansvarsförbindelsen från kommunens pensionsadministration. Utvecklingen i förhållande till prognosen ska utvärderas och kommenteras i kommunens årsredovisning.

Under avsnittet rapportering och uppföljning anges vidare hur och när uppföljning ska ske. Vid årsrapporten ska något fler upplysningar lämnas.

Rapportering från förvaltaren till kommunen sker månatligen i form av tre rapporter, en för den diskretionära portföljen, en för den rådgivande samt en totalrapport för båda portföljerna.

Iakttagelser

För kvartal 1, 3 och 4 har chefscontroller sammanställt kvartalsrapport utifrån underlag från förvaltaren. Fjärde kvartalsrapporten avser även årsrapporteringen. Dock gjordes ingen rapportering för andra kvartalet. I stället hänvisar chefcontrollern till delårsrapport per augusti.

En avstämning har gjorts huruvida rapporteringen uppfyller de krav som ställs i policyn. I tabellen nedan presenteras granskningsresultatet.

Tabell 8 Uppföljning av policyns rapporteringskrav

Rapporteringskrav enligt policyn	Kv1 2012	Kv2 2012	Kv3 2012	Kv4 2012/ ÅR ¹⁾
Aktuell värdering av tillgångar i förhållande till pensionsåtagande	Nej		Nej	Delvis i ÅR
Tillgångsportföljens totala avkastning under perioden, under året och sedan start	Ja		Ja	Ja
Procentuell fördelning av olika tillgångsslag	Ja		Ja	Ja
Utvärdering av delportföljer/ förvaltare mot jämförelseindex, med tillämpning av vedertagna nyckeltal och riskmått	Ja		Ja	Ja
Utvärdering av totalportföljen i förhållande till normalportföljen	Ja		Ja	Ja
Krav på årsrapport				
Redogörelse över det gångna årets placeringsverksamhet	-	-	-	Ja
Bedömning av det kommande årets utveckling	-	-	-	Nej
Utvärdering av uttag ur pensionsportföljen under året	-	-	-	Ej aktuell
Ny värdering av pensionsåtagandet utifrån underlag från pensionsadministratören	-	-	-	Nej

- 1) Årsredovisning, i denna redovisas att placeringen motsvarar en tredjedel av kommunens ansvarsförbindelse för pensioner.

Uppföljningen av pensionsmedelsförvaltningen och utveckling av pensionsåtagandet/-skulden sker var för sig. Någon direkt koppling mellan åtagandet och gjorda placeringar finns inte. I kvartalsrapporterna sker ingen uppföljning av åtagandet/skulden. I årsredovisningen redovisas under avsnittet pensionsavsättning hur pensionsplaceringen är fördelad per tillgångsslag samt hur de har utvecklats. Delårsrapporterna för april och augusti redovisar en förenklad uppföljning.

Uppföljningarna av placerade medel redovisas till kommunstyrelsen som anmälningsärenden och diskuteras sällan. Chefkontroller deltar ej vid dessa möten, eventuella frågor besvaras av ekonomichef.

3.8. Utvärdering av delportföljer/förvaltare

Enligt policyn ska förvaltningsresultatet utvärderas mot relevanta index som mäter utvecklingen på de marknader där investeringar görs. Av policyn framgår vidare vilka index som ska användas för de olika tillgångsslagen.

Iakttagelser

Vi har noterat att korrekt jämförelseindex används för alla utom ett tillgångsslag. Enligt portföljförvaltaren på DNB har indexet för alternativa placeringar bytts ut eftersom det som nämns i policyn är mindre lämpligt för alternativa investeringar. Orsaken är att det tidigare indexet har få dagliga noteringar p.g.a. låg omsättning vilket gör att indexet varierar mycket mellan olika dagar.

Uppdatering av policyn p.g.a. ändrat index har inte gjorts.

2013-05-22

Åsa Sandgren
Projektledare

Janne Nilsson
Uppdragsledare